

Санкт-Петербургский государственный университет
Факультет политологии
Кафедра российской политики

Выпускная квалификационная работа
БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

**НА ТЕМУ: «Тенденции регионализма и сепаратизма в современной
русской политике»**

По основной образовательной программе высшего образования бакалавриата
«Политология» по направлению 030200 «Политология»

Студента:
Потапова Артёма Дмитриевича

Рецензент:
зав.кафедрой, профессор, д.полит.н.
Попова О.В.

Научный руководитель:
профессор, д.филос.н.
Белоус В.Г.

наличие неправомерных заимствований (%):

Санкт-Петербург
2016

СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЫ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ СОВРЕМЕННОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА.....	8
1.1. Сепаратизм и регионализм в современном политическом процессе: содержание понятий.....	8
1.2. Объективные причины активизации тенденций регионализма и сепаратизма.....	27
1.3. Влияние субъективного фактора на феномены регионализма и сепаратизма.....	35
ГЛАВА 2. ФЕНОМЕН РЕГИОНАЛИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКЕ.....	46
2.1. Взаимодействие регионов и федерального центра в российской политике 2000-2008 гг.	48
2.2. Взаимодействие регионов и федерального центра в российской политике 2008-2012 гг.	66
2.3. Взаимодействие регионов и федерального центра в российской политике 2012-2016 гг.	74
ГЛАВА 3. ФЕНОМЕН СЕПАРАТИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКЕ.....	93
3.1. Борьба с сепаратизмом в современной российской политике 2000-2008 гг.	94
3.2. Сепаратистские тенденции в 2008-2012 гг.	104

3.3. Особенности современного сепаратизма и профилактика противодействия этой тенденции	111
--	-----

ГЛАВА 4. ОРГАНИЗАЦИЯ ОТНОШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА С РЕГИОНАМИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ СЕПАРАТИЗМУ: ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	123
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	129
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	133

ВВЕДЕНИЕ

Процессы в области государственного строительства и выстраивания отношений между федеральным центром и регионами в формирующихся или уже сформировавшихся государствах относятся к числу важнейших политических процессов. Современные процессы в этих сферах не позволяют говорить о стабильности как политической карты мира, так и моделей территориально-государственного устройства.

Такие явления как возникновение новых независимых государств, о становлении непризнанных государств, о переосмыслении роли регионов в самых различных странах своего места и роли в условиях глобализации и межгосударственной интеграции сегодня вызывают повышенный интерес в научном и политическом сообществах. Значительная часть государств характеризуется сложной региональной структурой, которая в купе с различными факторами, внешними и внутренними, создает потенциал для дезинтеграции. В связи с этим существует потребность в изучении различных феноменов, которые напрямую касаются вопросов сохранения целостности государства, разработки эффективных стратегий государственного строительства и выстраивания отношений федерального центра с регионами, а также прогнозирования на основе анализа тенденций, существующих в прошлом и сегодня.

В России подобные исследования актуальны по ряду причин. Во-первых, это распад Советского государства и последовавших за этим дезинтеграционных процессов 90-ых годов, а также централизация, проводимая с начала 2000-ых годов. Во-вторых, форма государственного устройства современной России, федерализм, имеет целый ряд особенностей и проблем, с которыми сталкивалась и сегодня сталкивается современная Россия. Проблемы сохранения баланса политических отношений федерального центра при их динамичном развитии и предупреждение угроз стабильности достаточно молодой федеративной системы – это то, что сегодня крайне значимо как в

теоретическом, так и в практическом плане. В-третьих, это современные мировые тенденции, в рамках которых переосмысляются место и роль регионов в системе государства, степень их зависимости и автономности от «центра». На сегодняшний день возникает реальная необходимость в создании такой системы отношений «центр-регионы», которая будет учитывать интересы обеих сторон и способствовать преодолению противоречий между ними, тем самым создавая и поддерживая баланс. В-четвертых, имеет место быть диспропорция между большим количеством научных работ и публикаций, касающихся феноменов «регионализм» и «сепаратизм» в России в 90-ые годы и относительно небольшим числом исследований современного состояния феноменов. Из всего вышеперечисленного следует, что **избранная тема научного исследования является актуальной и значимой.**

Гипотеза: Федерация может рассматриваться как поле, где регионы являются его элементами, соединенными посредством различных политико-исторических процессов. Предполагается, что в разные исторические периоды соединения могут ослабевать и разрываться, что ведёт к возникновению на их месте «разрывов», конфликтных точек федерации, в которых могут возникать тенденции регионализма и сепаратизма. Задачей государства в подобных ситуациях становится принятие мер в отношении «разрывов».

Объект исследования - современный политический процесс в области государственного строительства в Российской Федерации

Предмет исследования - баланс между централизмом и регионализмом и борьба с тенденциями сепаратизма как основа федерализма.

Целями исследования являются:

- Определение характера и степени эффективности государственной политики по отношению к тенденциям регионализма и сепаратизма в РФ;
- Предоставление практических рекомендаций в области организации отношений федерального центра с регионами и противодействия сепаратизму.

В соответствии с заявленными целями были поставлены следующие **исследовательские задачи:**

- Проанализировать содержание понятий сепаратизма и регионализма в современном политическом процессе
- Обозначить объективные причины активизации тенденций регионализма и сепаратизма
- Определить влияние субъективного фактора на феномены регионализма и сепаратизма
- Проанализировать взаимодействие регионов и федерального центра в российской политике 2000-2008 гг.
- Проанализировать взаимодействие регионов и федерального центра в российской политике 2008-2012 гг.
- Проанализировать взаимодействие регионов и федерального центра в российской политике 2012-2016 гг.
- Проанализировать процесс борьбы с сепаратизмом в современной российской политике 2000-2008 гг.
- Обозначить сепаратистские тенденции в 2008-2012 гг.
- Обозначить особенности современного сепаратизма и рассмотреть профилактику противодействия сепаратистским тенденциям

Хронологические рамки исследования охватывают период с 2000 по 2016 год. В этот период произошла кардинальная смена парадигмы отношений федерального центра с регионами: от децентрализации и дарования широкой автономии целому ряду регионов к построению жесткой вертикали власти во главе федерального центра.

Новизна исследования заключается:

- В выявлении и комплексном анализе тенденций таких феноменов как регионализм и сепаратизм в период с 2000 по 2016 года
- В создании классификации моделей государственной политики по отношению к тенденциям регионализма в период с 2000 по 2016 года

- В оценке характера и степени эффективности государственной политики по отношению к тенденциям регионализма в период с 2000 по 2016 года и предложение актуальных проблемам рекомендаций

Теоретико-методологическую базу исследования составили системный и структурно-функциональный методы. Также, в исследовании были использованы методы сравнительно-сопоставительного и сравнительно-исторического анализа феноменов регионализма и сепаратизма и их тенденций. Основными методами исследования также явились: анализ общей и специальной литературы, публицистики, материалов периодической печати и электронных СМИ; обобщение имеющейся в распоряжении автора фактографической базы данных.

В ходе написания курсовой работы были использованы труды таких **авторов** современности как: Туровский Р.Ф., Бусыгина И.М., Ахметов А.А., Володин А.В., Стрелецкий В.Н., Ковалев В.А., Смищенко Р.С., Жуков И.К., Балаян Г.Б., Щербинин Д.И., Бирюков С.В., Швецов А.Н., Медведев Н.П., Ярлыкапов А.А., Маркедонов С.М., Добаев И.П. и др.

Научная и практическая значимость исследования: Материалы исследования могут быть использованы политологами, историками, государственными органами изучении моделей отношений «центр-регионы» в рамках современной российской политики в период с 2000 по 2016 год, при разработке политики взаимодействия федерального центра с регионами, а также стратегии борьбы с сепаратизмом и предотвращения развития его тенденций.

Структура работы состоит из введения, четырёх глав, заключения и списка литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ СОВРЕМЕННОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

1.1. Сепаратизм и регионализм: содержание понятий

К понятиям «сепаратизм» и «регионализм», несмотря на то, что военные операции в республике Чечня закончились в 2009 году, а некогда напряженные отношения федерального центра с рядом регионов (Татарстан, Ингушетия) смогли стабилизироваться, вплоть до сегодняшнего дня преобладает настороженное или даже негативное отношение, что нередко мешает сформировать объективный и беспристрастный взгляд на данные феномены. Причина во многом заключается в том, что после распада Советского государства имел место быть процесс «раздела земель», который сопровождался огромным количеством переговоров, уступками федерального центра, политическим торгом, подписанием договоров, масштабной работой с законодательством и конституцией, что не позволяло государству стабилизироваться. На тот момент стремительное усиление региональных элит и кланов грозило развитием дезинтеграционных процессов, которые могли бы привести к распаду Российской Федерации на целый ряд независимых республик. Благодаря политике нового правительства во главе с В.В.Путиным, направленной на централизацию и максимальное ослабление региональных элит, федеральный центр одержал верх над регионами.

Продолжительный конфликт федерального центра с региональными элитами в 90-ых возымел колоссальное влияние на жизнь всего государства, определив на многие годы вперед представления властей, научного и гражданского сообществ не только о феноменах «сепаратизма» и «регионализма», но и о любых проявлениях автономии и самостоятельности регионов РФ в целом. В связи с этим нередко в российской публицистике, политической риторике и даже науке понятия "регионализм" и "сепаратизм"

никак не разграничиваются и могут восприниматься как практически идентичные феномены. Несмотря на прошедшие годы, эта позиция имеет достаточно широкое распространение среди представителей власти.

Для того, чтобы определить место и роль феноменов регионализма и сепаратизма, а также их тенденций в пространстве современной российской политики, необходимо по отдельности проанализировать каждый из двух упомянутых феноменов.

Сепаратизм

«В 20 веке термин сепаратизм определяется (сначала преимущественно, потом – исключительно) в политологическом контексте. В начале 20 века он стал пониматься как движение, направленное на достижение определённой областью государства «автономии или полной политической самостоятельности». Важно, что уже в первых политологических определениях сепаратизма ставился важный методологический вопрос: следует ли относить автономистские движения к числу сепаратистских?»¹.

В большинстве определений, которые были сформулированы в советский период развития политической науки, сепаратизм имел отрицательную коннотацию и рассматривался исключительно как явление, характерное для «капиталистического мира». На сегодняшний день в современных исследованиях отражается более объективный подход к сепаратизму. Обычно это явление рассматривается вне зависимости от типа политической системы в которой он развивается, и понимается как «стремление к отделению»², «движение за территориальное отделение»³, «действия, направленные на

¹ Ахметов А.А., Сепаратизм в России и на постсоветском пространстве и пути его преодоления: дис. канд. полит. наук. Моск. гос. обл. ун-т. М., 2013. С. 23-25

² Яценко Н. Е. Толковый словарь обществоведческих терминов. // М.: Лань, 1999. С. 327

³ Политическая энциклопедия. В 2-х т. // Нац. обществ.-науч. фонд; рук. проекта Г.Ю Семитин; науч.-ред. совет: пред. совета Г.Ю. Семитин. М.: Мысли, 1999. Т. 2. С. 158

обособление той или иной части политического образования»⁴, «идеология, политика и практика социальных сил, направленная на отделение от единого государства...»⁵, «отделение от единого государства с целью полного самостоятельного функционирования и развития»⁶. Практически во всех определениях сепаратизм представляется как система действий, преследующих определенную цель – это отделение.

Также, ряд исследователей⁷ рассматривает феномен «сепаратизм» как явление, характерное для всей истории существования государства как политического института, как важную часть социального и идеологического пространства полиэтнических государств. Если исходить из этой позиции, то сепаратизм – это феномен с потенциалом, который имеет объективную природу. Это объясняет то, почему сепаратизм может приобретать характер массового политического движения.

«Сепаратизм представляет собой многогранное и глобальное социальное явление, реализующее самодостаточность социальных образований по различным критериям – геополитическому, национально-этническому, региональному, конфессиональному, идеологическому, цивилизационному. В различных социальных условиях сепаратистские тенденции стимулируются вполне определенными основаниями, которые берутся на вооружение политическими движениями и элитарными группами»⁸.

В большинстве определений выделяется ряд специфических черт, характеризующих сепаратистские движения⁹:

⁴ Купряшин Г. Л. и др. Введение в политологию: словарь-справочник // под ред. Пугачева А.И. М.: Аспект Пресс. 1996. С. 187

⁵ Володин А.В. Региональный сепаратизм: проблемы теории и практики // М.: Диалог-МГУ, 1999. С. 16

⁶ Там же

⁷ Бабкин И. О. Феномен этнического сепаратизма // Автореф. канд. дисс. Ставрополь. 2001; Авраменко А. В. Сепаратизм: сущность и проблемы : дис. М., 1997.

⁸ Балаян Г.Б., Национально-этнический сепаратизм в России: дис. канд. полит. наук. Моск. гос. техн. ун-т им. Н.Э. Баумана. М., 2001. С. 45

⁹ Ахметов А.А., Сепаратизм в России и на постсоветском пространстве и пути его преодоления: дис. канд. полит. наук. Моск. гос. обл. ун-т. М., 2013 С. 39

- Стремление к отделению от единого государства
- Этнополитическая природа сепаратизма
- Остроконфликтный характер по отношению к национальным политикам государств
- Наличие в содержании сепаратизма угрозы суверенитету государств и национальной безопасности

Данный подход является привлекательным по той причине, что позволяет «рассматривать сепаратизм как объективное явление, говорить о детерминирующих его факторах, возможно, о его объективных последствиях, в том числе, положительного характера»¹⁰.

Если рассматривать сепаратизм как стремление к отделению, то важно понять, какое именно «отделение» понимать под целью сепаратизма. Как правило, рассматривают три основные формы отделения:

- Сецессия
- Ирредентизм
- Автономизм

Сецессия – это «отделение, выход из состава государства какой-либо его части»¹¹. Сецессия является целью сепаратистских движений, которые стремятся создать на базе региона независимое суверенное государство (сецессионизм). Есть и другая точка зрения, исходя из которой сецессия является не целью, а формой сепаратизма.

Ирредентизмом обозначают цели сепаратистских движений, которые связаны со стремлением отделиться от одного государства и присоединиться к другому. Например, в Политической энциклопедии ирредентизм характеризуют как «движение национальных меньшинств на той или иной территории, направленное на воссоединение со своей этнородиной»¹².

¹⁰ Ахметов А.А., Сепаратизм в России и на постсоветском пространстве и пути его преодоления: дис. канд. полит. наук. Моск. гос. обл. ун-т. М., 2013. С. 40

¹¹ Яценко Н. Е. Толковый словарь обществоведческих терминов. М.: Лань, 1999. С. 374

¹² Политическая энциклопедия. М.: Мысль, 2001. в 2-х тт. Т. 2 . С. 637-638.

Ряд исследователей считают, что ирредентизм и сецессионизм формы политического сепаратизма исчерпываются. Под сепаратизмом, следовательно, понимают движение за отделение от государства, конечной целью которого является создание нового независимого государства или присоединение к другому государству. Вопрос о включении автономистских движений, которые нацелены, например, на реализацию требования изменения политического статуса региона или на существенное расширение его прав, в ряд сепаратистских видится неверным, поскольку автономизм как таковой не угрожает территориальной целостности государства.

Однако, существует и другая точка зрения, которая рассматривает автономистские движения как частную форму сепаратизма. Аргументация данной позиции основывается на том, что акцент делается на динамике сепаратизма, где требование автономии выступает лишь одним из первых этапов развития сепаратизма, а сецессия или ирредентизм выступают уже как финальный этап. Эта ситуация очень похожа на сложившийся спор вокруг термина, который некоторые учёные и политические деятели считают отправной точкой сепаратизма – регионализм, о котором в дальнейшем пойдёт речь. Например, кандидат политических наук Домарева М.А. выделяет в динамике сепаратизма следующие этапы:

- 1) Формирование у населения территории в рамках государственного образования чувства региональной идентичности, основой которой может выступать этническая, языковая, религиозная общность. Осознание населением региона своих интересов.
- 2) Институционализирование на базе региональной идеологии политических партий и движений, пользующихся широкой массовой поддержкой в регионе, пропаганда идей борьбы за региональные интересы в СМИ.
- 3) Активное взаимодействие политических сил региона с центральной властью с целью реализации региональных интересов.
- 4) В зависимости от характера и итогов этого взаимодействия – снижение политической активности региона или радикализация требований.

5) Проведение политическими силами региона при поддержке населения курса выхода из состава государства¹³

На основе этой логической цепочки, Домарева М.А. приходит к выводу, что «процесс сепаратизма не начинается с требований выхода из состава государства, а напротив, подобное требование является одним из результатов функционирования сепаратизма»¹⁴. Данная позиция является не совсем состоятельной по ряду причин.

Во-первых, три из пяти пунктов, приведенных Домаревой, являются свидетельством другого, отличного от сепаратизма феномена – регионализма. Та ситуация, в которой регионы постоянно контактируют с федеральным центром, пытаются защищать и продвигать свои интересы, свои проекты и видение собственного развития, не является примером проявления сепаратизма. Эта ситуация, которая должна возникать при «идеальном федерализме»: федеральный центр и регионы действуют как практически равные игроки, договариваются, взаимодействуют и достигают определенных компромиссов. Такой точки зрения придерживается, например, Бусыгина И.М., российский политолог, один из ведущих специалистов по федерализму и регионализму, а также ряд других исследователей.

Во-вторых, «сепаратизм исключительно сложнотерминированное и часто ситуативное явление. Это обстоятельство не позволяет выделить чётких этапов развития сепаратизма...»¹⁵. Следовательно, назвать закономерностью трансформацию требований автономии в требования отделения региона нельзя. В частности, существуют реальные прецеденты, где требования широкой автономии региона удовлетворялись федеральным центром и позволяли избежать угрозы сепаратизма. Ярким примером является республика Татарстан.

¹³ Домарева М. А. Сепаратизм в постсоветской России: факторы возникновения, функционирования и нейтрализации : дис. канд. полит. наук. Рос. гос. соц. ун-т. М., 2004. С.53

¹⁴ Там же

¹⁵ Ахметов А.А., Сепаратизм в России и на постсоветском пространстве и пути его преодоления: дис. канд. полит. наук. Моск. гос. обл. ун-т., М., 2013. С.47-48

Также, сепаратистские движения с самого момента возникновения провозглашают своей конечной целью ирредентизм. Если движения возникает на волне требований автономизма или регионалистских настроений, то обозначение этих движений как сепаратистских видится невозможным.

Ещё одним заблуждением касательно сущности сепаратизма является отождествление феномена с терроризмом. Важно понимать, что сепаратизм далеко не всегда сопровождается террором. Например, движения, которые поддерживают отделение Шотландии от Великобритании, не являются террористическими и не проводили никаких агрессивных акций с применением насилия. Напротив, мирными переговорами с Лондоном они добились проведения референдума о независимости Шотландии 18 сентября 2014 года. Мало того, терроризм, особенно сегодня, довольно редко связан с сепаратизмом и имеет совершенно иные с сепаратизмом цели. Таким образом, явных оснований для отождествления сепаратизма и терроризма нет.

Обозначив основные цели сепаратизма – отделение для образования независимого государства или присоединения к другому государству, - необходимо коснуться ещё одного немаловажного элемента – это природа феномена. В первую очередь, акцент делается на этнонациональных и этноконфессиональных политических процессах, которые могут иметь сепаратистскую направленность, поскольку нередко связаны со стремлением территорий или общностей к самоопределению и носят конфликтогенный характер. В настоящее время, как в России, так и во всём мире, этнополитическая сфера по причине высокой конфликтогенности обоснованно вызывает всё больше интереса и внимания. В связи с этим, например, в 2015 году в СПбГУ была открыта первая в России кафедра этнополитологии с целью подготовки специалистов в данной сфере.

На сегодняшний день становится ясно, что недооценка значимости этнополитических процессов грозит бесконтрольным ростом этнополитической напряженности и перерастанием сепаратистских угроз в открытые фазы этнополитических конфликтов. Так проявления этнонационализма в регионах

Сибири, корни которого уходят в 19 век, и республиках уральского региона не имеют радикального характера, однако угроза разрастания этносепаратизма сегодня сохраняется, пусть и носит латентный характер¹⁶.

Этнополитический фактор зачастую имеет ключевое значение при возникновении сепаратистских движений и тенденций. Однако, признавая его значимость, стоит отметить, что он не может быть единственным: не последнюю роль играют политические, экономические и социальные факторы. В данном случае мы вновь приходим к выводу, о котором неоднократно шла речь, - сепаратизм выступает как многомерный, сложный феномен, обусловленный целым комплексом причин.

На основе всего вышесказанного, мы приходим к выводу, что сепаратизм – это «...движение, развивающееся в рамках определённого региона в составе государственного образования, нацеленное на его территориальное отделение для образования независимого государства или присоединения к другому государству (имеющее форму сепессионизма или ирредентизма) и остроконфликтное по отношению к национальным политикам государств»¹⁷. Данное определение было решено взять за рабочее.

Что касается содержания феномена сепаратизма, оно оценивается как крайне противоречивое. Происходит это потому, что, с одной стороны, сепаратизм – это совокупность политических действий, основанных на использовании всего комплекса политических прав и свобод, предоставляемых государством и гарантированных мировым сообществом. Используя норму о «праве нации на самоопределение» и ряд других норм, сепаратистские движения пытаются интегрироваться в политическое и правовое пространство и добиться тем самым легального положения. С другой стороны,

¹⁶ Гордеев В. Дальневосточный сепаратизм: миф или реальность? // Вопросы социально-демографической истории Дальнего Востока в XX в. Сб. науч. статей. Владивосток, 1999. С 135-135

¹⁷ Ахметов А.А., Сепаратизм в России и на постсоветском пространстве и пути его преодоления: дис. канд. полит. наук. Моск. гос. обл. ун-т., М., 2013. С.54

посягательство на государственный суверенитет большинством стран рассматривается как преступление.

Многогранность сепаратизма как феномена отражается ещё и в том, что сепаратистские цели, как мы уже говорили, может достигаться посредством самых разных методов: от политического диалога до силового давления и даже терроризма. Также, несмотря на то, что сепаратизм является, в первую очередь, политическим феноменом, он может проявлять себя в разных сферах: конфессиональной, идеологической, экономической, правовой и т.д. Все названные формы могут выступать как в качестве форм политического сепаратизма, так и самостоятельно.

Регионализм

В отличие от сепаратизма, феномен регионализма изучен куда хуже, особенно в России. На это есть ряд причин. Во-первых, несмотря на то, что существует достаточное количество как зарубежных, так и российских исследований феномена регионализма в Европе, странах Азии, США, то касательно России исследований достаточно мало. Данная тема, по объяснимым причинам, вызвала огромный интерес в 90-ые годы, но дальнейшего развития практически не имела, несмотря на то, что актуальности своей не потеряла. Среди самых известных российских исследователей данной сферы можно назвать всего лишь несколько: Бусыгина И.М., Туровский Р.Ф., Зубаревич Н.В., Фарукшин М.Х., Баранов А.В., Макарычев А.С. и т.д. Мало того, большинство работ по регионализму ограничивается, в основном, лишь экономическим аспектом, на что есть объективные причины (минимальное участие регионов в политике государства, дискуссии вокруг эффективности системы сбора и перераспределения ресурсов федеральным центром и т.д.). Ещё одной проблемой является предвзятый взгляд на регионализм как на деструктивный, крайне негативный и нежелательный для государства феномен. Подобная позиция преобладает как в научном, так и в политическом дискурсе.

Достаточно широко раскрывается содержание феномена «регионализм» в статье доктора географических наук В.Н.Стрелецкого «Культурный регионализм: сущность понятия, проблемы изучения и система индикаторов». Статья вышла в 2012 году, что делает её ценным материалом в условиях того, что публикаций по данной тематике, во-первых, достаточно мало, а во-вторых – публикации в основном старые. Несмотря на то, что Стрелецкий придерживается культурно-географического подхода и рассматривает регионализм как феномен культуры, в статье подробно рассматриваются варианты различных трактовок феномена «регионализм» в современном научном дискурсе.

По словам Стрелецкого, самой распространённой позиция является та, где регионализм понимается как «подход к проблемам социума с позиций интересов и потребностей регионов, их учёт в экономике, политике, управлении, отказ от чрезмерного централизма и унификации...Регионализм часто выступает, в том числе, и как своего рода идеологема и политическая доктрина центральных властей по отношению к регионам, призванная эффективно противодействовать чрезмерной централизации»¹⁸. В рамках этого подхода существует деление регионализма на два типа: «нисходящий» и «восходящий». Если «нисходящий» регионализм идёт от центра к регионам, то регионализм «восходящего» выражает собой идентификацию самих региональных сообществ с характерными для них мироощущением, ценностями, идеями и разного рода практиками. «Регионализм» как феномен в данном понимании зародился, предположительно, ещё в начале 20 века, однако распространённым стал лишь в период с 1950-1960-х годов. Первоначально регионализм стал проявляться, главным образом, в странах Западной Европы, в которых с этого времени региональные проблемы, интересы и потребности оказались в фокусе внимания национальных правительств. Тот факт, что феномен впервые был зафиксирован в Западной Европе во многом определил

¹⁸ Стрелецкий В. Н. Культурный регионализм: сущность понятия, проблемы изучения и система индикаторов // Псковский регионологический журнал. 2012. №. 14. С. 9-14

подход к его пониманию в международном научном сообществе. В частности, целый ряд российских исследователей (например, В.А.Ковалев) анализируют регионализм в рамках современного российского федерализма через призму западного опыта.

Также, термином «регионализм» часто обозначается «взаимодействие между государствами (некого макрорегиона) или между отдельными частями (например, административно-территориальными единицами) той ил иной страны, образующих соответствующие региональные группировки...»¹⁹. Сегодня именно с точки зрения данной позиции рассматривают широко известную концепцию «Европы регионов», которая возникла ещё в 80-ые годы 20-ого века и стала важным элементом в стратегии пространственного развития ЕС. Особое внимание здесь уделяется регионализму как «международно-политическому феномену надгосударственного уровня»²⁰.

Большое распространение, по словам Стрелецкого, сегодня имеет интерпретация регионализма как «специфической идеологии региональных элит, стремящихся к достижению к высокой степени автономии\самостоятельности «своих регионов» в культурной, экономической, политической и иных сферах»²¹. Майкл Китинг, один из ведущих западных современных теоретиков в области региональных исследований, высказывает мнение, что регионализм как идеология элиты зародился в эпоху модерна как рефлексия на такие процессы как индустриализация, интернационализация, «секуляризация» общественной жизни в многонациональных и этнически гомогенных странах.

Существует ещё одна позиция, исходя из которой регионализм – это «политические движения в рамках разных региональных сообществ, направленные на обретение некоего институционального статуса (борьба за политическую или культурную автономию, за самоуправление провинций,

¹⁹ Стрелецкий В. Н. Культурный регионализм: сущность понятия, проблемы изучения и система индикаторов // Псковский регионологический журнал. 2012. №. 14. С. 9-14

²⁰ Там же

²¹ Там же

этнических или территориальных групп людей), либо на расширение уже существующих прав региональных сообществ»²². Стрелецкий, в частности, приводит точку зрения зарубежного исследователя Хеглина, который предлагает обозначать регионализм как формирующиеся, развивающиеся в регионах протестные движения против политико-административного или экономического централизма, который фокусируются на достижение культурной и политической автономии, а в ряде случаев даже сецессии или ирреденты. Сразу стоит сказать, что, исходя из позиции, которой придерживается автор данного исследования, регионализм не может включать в себя такие элементы как сецессия или ирредента, эта позиция будет освещена в дальнейшем. По словам Стрелецкого, данная интерпретация схожа с пониманием регионализма как идеологии региональных элит, поскольку, «в обоих случаях мы имеем дело с феноменом «восходящего» регионализма...»²³. Также, нужно иметь ввиду, что политические движения могут быть инструментом в руках региональных элит, что позволяет предположить, что две вышеупомянутые интерпретации можно объединить в одну. Однако аргументом против будет служить тот факт, что в концепции регионализма как политических движений активными игроками являются не просто элиты (интеллектуалы, идеологи, политические деятели и т.п.), но всё общество в принципе. То есть, регионализм становится массовым явлением. В поддержку данной позиции выступает Есин Р.О., кандидат политических наук, генеральный консул Республики Беларусь в Гданьске. В статье «Современный регионализм: новые направления в теории» он утверждает, что «...с политологической точки зрения современный регионализм может быть определен как тенденция развития социума, предполагающая ослабление власти централизованного государства и усиление властных полномочий, юридически оформленных (или не оформленных) территориальных общностей

²² Стрелецкий В. Н. Культурный регионализм: сущность понятия, проблемы изучения и система индикаторов // Псковский регионологический журнал. 2012. №. 14. С. 14-17

²³ Там же

различного типа»²⁴. Таким образом, регионализм является тенденцией развития целого социума, а не его отдельных элементов (элиты, например).

Кроме непосредственно определений феномена, Стрелецкий приводит классификацию различных форм регионализма, разработка которой началась ещё в конце 20 – начале 21 веков представителями политологии. В пример автор статьи ставит классификацию одного из ведущих зарубежных исследователей регионализма, П.Шмитт-Эгнера, в рамках которой выделяют пять основных типов: 1) «Старый» регионализм, где задачи политического самоопределения регионов является ключевым элементом; 2) «Новый» регионализм, который подразумевает движения за децентрализацию, регионализацию, автономизацию регионов внутри страны); 3) «Постмодернистский» регионализм, который преследует не столько территориальные политические цели, сколько цели формирования позитивного имиджа регионов как ключевого условия повышения их конкурентоспособности в различных сферах общественной жизни; 4) «Транснациональный» регионализм, где достижение региональных эффектов происходит за счёт внешнего, межрегионального или трансграничного сотрудничества; 5) «Межгосударственный» регионализм, в рамках которого национальные государства выступают в качестве макрорегиональных акторов. Данная классификация претендует на универсальность, хотя в ряде случаев применяются различные модификации идей Шмитт-Эгнера.

В.А.Ковалев в статье «Регионализм против федерализма» пишет: «...По сравнению с кризисной Россией, современная Европа становится Европой регионов, демонстрирует иную практику региональных проблем, асимметричность, регионализм и т.д., соответственно и иное употребление терминов. Мы предлагаем с помощью термина «регионализм» определить состояние отношений между федеральным центром и субъектами РФ, как они стали складываться в 90-е годы...Для характеристики состояния дел в РФ может

²⁴ Есин Р. О. Современный регионализм: новые направления в теории. // Проблемы управления № 3 (32). 2009. С. 173

быть применен термин регионализм, как определение такого положения, когда субъекты Федерации - регионы ставят свои интересы выше интересов единого государства»²⁵. В данном случае регионализм определяется как состояние острого противостояния регионов и центральной власти. Ковалев придерживается той позиции, что регионализм является стратегической позицией региональных элит и властей, которые оказывают сопротивление федеральному центру и пытаются удовлетворить только лишь свои собственные интересы. Причиной российского регионализма Ковалев считает равнодушное отношение федерального центра к регионам и их проблемам: во-первых, отсутствуют попытки наладить отношения с регионом и игнорируются любые попытки регионов развиваться, во-вторых, проводится централистская политика, целью которой является контроль местной элиты и представителей местных властей.

Р.С.Смищенко в своей статье «Регионализм и модели регионализации в сравнительной перспективе» пишет: «...политический регионализм понимается иногда как серия сделок, как результат политического торга между региональными и национальными элитами. Однако современный регионализм - феномен гораздо более глубокий и выступает как политический торг лишь на поверхности...»²⁶. В качестве аргумента в пользу позиции Смищенко можно вспомнить события 1992 года, когда процесс получения Татарстаном статуса "Республика" нельзя было назвать никак иначе как политический торг. Однако, как правильно отмечает исследователь, сегодня регионализм выступает как разносторонний и сложный феномен, в рамках которого ограничиваться «торгом» невозможно.

И.М.Бусыгина характеризует регионализм как специфический образ действий, особую стратегию региональных элит или идеологию регионалистских политических партий, которая базируется на консенсусе

²⁵ Ковалев В. Регионализм против федерализма [Электронный ресурс] // Внутренняя политика, 1999. URL: www.rau.su/observer/№09 (19.02.2016).

²⁶ Смищенко Р.С. Регионализм и модели регионализации в сравнительной перспективе // Изв. Алтайского гос. ун-та. Политология. 2011. № 4-2 (72). С. 89

внутри региона и направленная на создание в нем сильных, эффективных политических и административных структур с целью динамичного развития региона, а также систематического и последовательного расширения регионами собственной автономии. Определение И.М.Бусыгиной видится мне наиболее объективным и точным, по этой причине было принято решение использовать его в данной исследовательской работе как рабочее с учётом вносимых автором дополнений и корректировок. Также, слова Бусыгиной являются подтверждением тезиса Смищенко о том, что регионализм подразумевает под собой нечто большее, чем торг. Важно добавить, что средством достижения реализации своих интересов регион видит не в агрессивной борьбе с федеральным центром, не в самоизоляции и игнорировании национальных интересов государства, а в сотрудничестве и постоянном взаимодействии с федеральным центром, в основе регионализма лежит консенсус «игроков». Специалист в области региональных элит Жуков И.К. в статье «Регионализация как объективный вызов российской политической системе» отмечает, что «термин *регион* происходит от латинского слова *regere*, что в переводе значит *править*. Данное определение раскрывает часть содержания этой категории - обладание определённым объёмом суверенитета»²⁷, что отвечает идее И.М.Бусыгиной.

В ряде случаев регионализм рассматривается как политическое движение, идеология, которая противопоставляется централизму. Как отмечает исследователь Г.В.Марченко, «...регионализм - образ мышления и действий, исходящий из приоритетности региональных интересов над государственными. Централизм, напротив, основан на игнорировании региональных интересов»²⁸. Понимание регионализма как желания поставить интересы региона выше, чем интересы государства, является, на мой взгляд, ошибочным. В равной мере, как и понимание централизма как игнорирование интересов регионов.

²⁷ Жуков И. К. Регионализация как объективный «вызов» российской политической системе // СПб.: Питер. 2008. С. 15

²⁸ Баранов Н.А. Курс Политическая регионалистика, [Электронный ресурс]// 2012. URL: <http://nicbar.ru/region.htm> (11.02.2016).

Подтверждением является европейский вариант регионализма, где регионы обладают рядом элементов автономии по причине того, что именно региональные власти имеют возможность оперативно работать не только с природными, энергетическими и денежными ресурсами, но, в первую очередь, с человеческими ресурсами, а также реагировать на те или иные проблемы регионального характера непосредственно в момент возникновения этих проблем. Таким образом, регионализм является формой сотрудничества федерального центра и региона. Пример Европы позволяет предположить, что регионализм является феноменом интегральным, никак не деструктивным, как это воспринимается в российском общественном сознании. «Центральное правительство, приспособившая для служения общенациональным целям, игнорирует собственно региональные нужды – интересы людей, проживающих на разных географически, климатически и в ресурсном отношении территориях. При этом не принимаются во внимание специфические для каждого региона внутренние ресурсы его развития, отчего страдает национальное развитие в целом»²⁹.

Р.Ф.Туrowsкий и И.М.Бусыгина в своих учебных пособиях утверждают: «...Если в определенном государстве развит регионализм, это означает, что в нем имеются влиятельные политические силы регионального уровня, которые ведут борьбу за расширение региональной автономии. Крайним проявлением регионализма в таком случае считается сепаратизм, который ставит задачей выход региона из состава государства...»³⁰. Суждение видится автору не совсем верным по той причине, что регионализм не может являться крайним проявлением сепаратизма. Регионализм и сепаратизм - это два абсолютно разных феномена. Подобная трансформация может произойти, но в таком случае регионализм самоликвидируется как феномен, что даёт возможность появиться другому феномену – сепаратизму.

²⁹ Камаев Р. А. Регионализм: новая социально-экономическая реальность и новая региональная политика // Вестник Поволжского института управления. 2011. №. 2. С. 44

³⁰ Баранов Н.А. Курс Политическая регионалистика, [Электронный ресурс] // 2012. URL: <http://nicbar.ru/region.htm> (11.02.2016).

В то же время ряд других исследователей (например, Шутов А.Д., Фурман Д.) усматривают в этом процессе существенную угрозу территориальной целостности России. Приверженные третьей, промежуточной между первыми двумя, позиции исследователи исходят из того, что характерной чертой политической жизни России последнего десятилетия было противоборство центра и периферии, представлявшее собой непрекращающийся процесс выяснения отношений в вопросе о том, как же в итоге будут распределяться властные полномочия в государстве. По форме это напоминало сложный *торг*, который в итоге, несмотря на все потрясения, способствовал укреплению единства России»³¹.

«...Причины и последствия трансформации властного механизма прежних *административных регионов* по-разному рассматриваются российскими исследователями. Имеющиеся по этому поводу теоретические позиции сводятся к одному только общему знаменателю, что данный процесс противоречив в своих проявлениях и неоднозначен по своей сущности. Некоторые исследователи полагают, что политическая суверенизация областей и автономий есть якобы лишь частный вариант перехода общества к саморегулированию экономической системы, к самоорганизации производственной деятельности на местах»³². Как подчеркивает экономист Н.П.Шмелев, в России не происходит обострения регионального сепаратизма, «идёт обычный для всего мира процесс перераспределения налоговых доходов и экономической ответственности между центром и регионами»³³.

Подводя итог краткого анализа содержания феномена «регионализм», стоит отметить, что проблема объективного отношения к феномену, отличия регионализма от сепаратизма, как уже неоднократно замечалось ранее, в

³¹ Бирюков, С. В. Регионализм в современной России: проблемы и перспективы // М.: ТЕИС, 2011. С. 59

³² Бирюков С. В. В поисках русского регионализма: выйти из квадрата [Электронный ресурс] // Агентство политических новостей. 11.12.2008. URL: <http://www.apn.ru/column/print20989.htm> (01.03.2016).

³³ URL: <http://www.apn.ru/column/print20989.htm> (01.03.2016).

российском сознании крайне актуальна, несмотря на разнообразие трактовок содержания феномена в современном научном дискурсе. Необходимость разграничения содержания данных феноменов является основой для исследования их тенденций, места и роли в рамках становления и развития современного российского федерализма. В связи с этим, мы выделили три основных различия, необходимых для понимания разницы между сепаратизмом и регионализмом:

1) Необходимо понимать, что регионализм нейтрален по отношению к государственному целому, в рамках которого развивается. Так как регионализм не подразумевает никаких претензий на полную территориальную и политическую независимость и выход из состава государства, он не может нести в себе деструктивного потенциала. Мало того, в рамках регионализма отделение (ирредентизм, сецессия) является нерациональным, абсолютно невыгодным.

2) Если сепаратизм - это открытое противостояние федеральному центру, которое, в крайнем случае, может включить в себя ведение военных действий, совершение терактов и т.п., регионализм - это стремление региона активно развиваться через сотрудничество и диалог с федеральным центром в рамках консенсуса.

3) В крайних своих проявлениях регионализм может трансформироваться в сепаратизм, однако в таком случае регионализм получает качественно новый характер: регионализм самоликвидируется как феномен и превращается в феномен принципиально иной - сепаратизм.

Выводы

Таким образом, рабочими определениями феноменов «регионализм» и «сепаратизм» были выбраны следующие:

Регионализм – это особая стратегия региональных элит или идеология регионалистских политических партий, в основе которой лежит консенсус как внутри региона, так и региона с федеральным центром, направленная на

создание в регионе сильных, эффективных политических и административных структур с целью динамичного развития региона и расширения собственной автономии. Средством достижения реализации интересов региона является сотрудничество и постоянное взаимодействие с федеральным центром с целью достижения консенсуса, а не агрессивная борьба, самоизоляция или игнорирование национальных интересов государства.

Сепаратизм – это движение, развивающееся в рамках региона, входящего в состав государства, направленное на его территориальное отделение для образования независимого государства или присоединения к другому государству (т.е., имеющее форму сепаратизма или ирредентизма). Сепаратизм носит остроконфликтный характер по отношению к политике государства, в состав которого входит регион. Средством достижения целей являются агрессивная борьба (вплоть до терроризма и боевых действий), самоизоляция и абсолютное игнорирование национальных интересов государства.

1.2. Объективные причины регионализма и сепаратизма

Для исследования регионализма и сепаратизма, а также их тенденций, необходимо не только понимать, что из себя представляют данные феномены, но иметь представление о том, каковы объективные причины возникающих тенденций. Эти знания являются основой прогнозов по предупреждению и профилактике сепаратизма, а также аналитических исследований уровня регионализма субъектов федерации. Всё это позволяет федеральному центру своевременно вырабатывать те или иные решения.

Регионализм

В большинстве статей и материалов о регионализме исследователи основной причиной бурного развития феномена называют глобализацию. «Изменившиеся глобальные условия существования государств обуславливают превращение регионов в активные субъекты политики. Регионализация актуализирует предоставление регионам дополнительных ресурсов и полномочий для решения тех проблем, с которыми они могут справиться более эффективно, чем государство в целом»³⁴. Именно глобализация, как считает ряд исследователей, позволяет по-новому взглянуть на регионы и их роль в государстве, благодаря чему возникает и пересмотр принципа «центр-периферия», где речи о суверенитете и автономии регионов никогда не шло речи. Как верно замечает Жуков И.К., возникает необходимость в более эффективном управлении регионами, поскольку федеральный центр по ряду объективных причин далеко не всегда может быстро и эффективно реагировать на те или иные локальные проблемы. Таким образом, регионализм сегодня является наиболее рациональным подходом к организации государственного управления.

³⁴ Жуков И. К. Регионализация как объективный «вызов» российской политической системе // СПб.: Питер. 2008. С. 19

На фоне пересмотра роли регионов в политике государства и дискуссий вокруг передачи регионам части властных полномочий возникает новый тип отношений федерального центра и регионов. Так Камаев Р.А. говорит о возникновении новой, «партнёрской парадигмы»: «...Когда возврат к прежней редакции принципа «центр-периферия» невозможен, регионы не должны утратить общенациональные ориентиры в государственной экономике, поэтому в условиях глобализации, активизировавшей регионы внутри стран в качестве самостоятельных субъектов социально-экономического развития, и понадобилась новая – партнёрская – парадигма взаимоотношений центрального правительства и регионов»³⁵. Этой парадигмы, в частности, придерживается автор исследования, о чём говорилось в первом параграфе.

Однако, если глобализация как объективная причина возникновения и развития регионализма возникла относительно недавно, ряд исследователей (например, российский исследователь Козлов П.А.) на место главной причины ставит тезис о том, что отношения в системе «центр-регионы» конфликтны по своей природе. Практически всегда регион стремится к определенной политической автономии, зависящей от уровня его развития; к освоению определенной компетенции; требует определенных «степеней свободы»³⁶. По мнению автора, стремление регионов, в частности, объясняется тем, что федеральный центр, являясь ядром системы «по умолчанию», пытается выполнять свои функции исходя из централистской концепции управления государством. В итоге интересы федерального центра (желание сохранить как можно больший контроль над государством) и регионов (получить автономию того или иного уровня) расходятся. Стоит сказать, что на сегодняшний день концепцию «централизма» разделяют не все государства: ряд европейских государств положительно относится к феномену регионализма и парадигме

³⁵ Камаев Р. А. Регионализм: новая социально-экономическая реальность и новая региональная политика // Вестник Поволжского института управления. 2011. №. 2. С. 41-47

³⁶ Козлов П. А. Региональная политика современной России: институализация форм федерального вмешательства: дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук. М., 2004. С. 55

«партнёрских» отношений в схеме «центр-регионы». В России ситуация обстоит иначе – государство развивается в русле классического подчинения нижестоящих инстанций вышестоящим, т.е. регионов федеральному центру.

Ещё одной важной объективной причиной развития регионализма в ряде государств являются принципы федеративной формы государственного устройства. Так Гумеров С.Б. в статье «Развитие федеративных отношений на современном этапе централизации власти в России» пишет: «Федеративная форма государственного устройства обуславливает необходимость учёта и сбалансированности интересов территориальных единиц, образующих такое государство, во всех сферах государственной власти и управления. Общеизвестно, что федерация эффективно функционирует только тогда, когда в ней одновременно обеспечиваются интересы как государства в целом, так и его субъектов. Это возможно лишь тогда, когда носителем государственного суверенитета является федерация в целом. А составляющие её части – субъекты федерации – соучаствуют в решении федеральных проблем...»³⁷. В этой связи для любой федерации актуальным является вопрос об оптимальном соотношении централизации-децентрализации. В условиях федерализма, федеральному центру необходимо воспринимать регионы как системы политических институтов и интересов, с которыми необходимо вести постоянный диалог и вырабатывать консенсусы решения, которые устраивали бы обе стороны. Нормально функционирующая система «центр-регионы» подразумевает взаимозависимость институтов центральной и региональной власти, наличие системы определенных сдержек и противовесов. «Один из основополагающих принципов федерализма заключается в таком разделении власти, когда федеральный центр и регионы, опираясь на закрепленную за ними Конституцией долю полномочий, сдерживают и уравнивают друг друга, не допуская монополизации власти в одних руках. Суть этого процесса

³⁷ Гумеров С.Б. Развитие федеративных отношений на современном этапе централизации власти в России // Политическая регионалистика и этнополитика: проблемы централизации. Под общей ред. Н.П. Медведева. Выпуск 8. М.: Издательский Дом МИСиС, 2010. С. 89-98

заключается в недопущении ситуации, когда политическое решение будет приниматься только в одной точке, и предотвращении появления монопольного источника власти. Федерализм предполагает, таким образом, децентрализацию власти, то есть существование множественности властных центров»³⁸. Таким образом, мы придерживаемся той позиции, что феномен регионализма является важным и неотъемлемым элементом современного федерализма.

Сепаратизм

Если в рамках дискуссии об объективных причинах регионализма в первую очередь говорят о глобализации и естественном, традиционном противостоянии регионов централизму государства, то считается, что сепаратизм – это явление, характерное, в первую очередь, для кризисного периода. Так Ахметов А.А. в работе «Сепаратизм в России и на постсоветском пространстве и пути его преодоления» приводит в пример следующие причины:

- Экономический кризис
- Неэффективная антикризисная политика федеральных властей
- Кризис легитимности власти³⁹

Наглядным примером активного развития сепаратизма являются процессы в России конца 20-ого века, когда в стране наблюдался и политический (ослабление роли федерального центра в политике государства, увеличение «политического веса» региональных элит), и экономический кризисы. Когда состояние государства начало стабилизироваться, то уровень сепаратистских настроений стал снижаться. Кроме того, сегодня повышенное внимание обращают на одну из важнейших сфер для России как

³⁸ Евстегнеева О.В. Современные механизмы взаимодействия федерального центра и субъектов федерации в контексте реализации права на представительство региональных интересов // Политическая регионалистика и этнополитика: проблемы централизации. Под общей ред. Н.П. Медведева. Выпуск 8. М.: Издательский Дом МИСиС, 2010. С. 63-74

³⁹ Ахметов А. А. Сепаратизм в России и на постсоветском пространстве и пути его преодоления : дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук. Моск. гос. обл. ун-т., М., 2013. С. 68

многонационального государства - этнополитическую, в рамках которой также может проявляться кризис (рост этнического самосознания народов, уменьшение «удельного веса» русского населения в демографической структуре населения различных регионов страны, рост популярности русского национализма, рост этнофобии, активизация радикально ориентированных религиозных организаций и т.д.). Как утверждает Ахметов, этнические конфликты и разногласия нередко оказываются инструментом региональных политических элит. Таким образом, одной из объективных причин сепаратизма можно считать кризисное состояние государства. В связи с этим сегодня возрастает актуальность дискуссий об угрозе сепаратизма в Российской Федерации на фоне экономического кризиса, который, по разным прогнозам, может продолжаться ещё несколько лет, а по самому неоптимистичному сценарию – продолжит всё больше усугубляться.

Другой российский исследователь, Балаян Г.Б., в работе «Национально-этнический сепаратизм в России (политологический анализ)» отмечает, что на сегодняшний день причиной сепаратизма выступает целый комплекс кризисов:

- Кризис власти, которая неспособна сегодня «разрешить национально-этнические и региональные проблемы»;
- Кризис российской демократии, поскольку отсутствует «...практическое непонимание отечественными политиками противоречивости и многомерности демократии, возможностей её реализации и институционализации на российской почве»;
- Экономический кризис, который негативно влияет как на федеральный центр, так и на регионы;
- Кризис национальной политики государства, поскольку она, по мнению исследователя, неэффективна, плохо проработана в целом;

- Кризис идеологический, поскольку на сегодняшний день существует «идеологический вакуум», который в отсутствие государственной идеологии заполняется различными идеологиями регионального уровня⁴⁰.

В поддержку данной позиции выступает Домарева М.А. В работе «Сепаратизм в постсоветской России: факторы возникновения, функционирования и нейтрализации» исследователь подчёркивает, что «...даже в экономически и социально развитых государствах, не имеющих на своей территории этнорегионов, проявляются признаки сепаратизма, обусловленного диспропорциями экономического развития, спецификой социокультурной среды, характером политического управления и т.д.»⁴¹. Драйвером развития сепаратизма, по мнению Домаревой, является совокупность региональных проблем, которые стимулируют недовольство различных слоёв населения политикой федерального центра. Таким образом, тенденции сепаратизма могут возникать в любом государстве в период политической нестабильности, ослабления центральной власти, обострения недовольства населением политики государства.

Несмотря на то, что основной причиной сепаратизма принято считать кризисное состояние государства, существует точка зрения, что причиной сепаратистских тенденций могут выступать столкновения культур. Так Балаян Г.Б., используя цивилизационный подход Хантингтона, высказывает предположение, что «...на возрождение сепаратистских тенденций оказало сильное влияние особое географическое и геополитическое положение России. Всё дело в том, что на территории России присутствуют и переплетаются, по крайней мере, четыре типа цивилизационного развития народов: западно-христианская, восточно-исламская, восточно-буддийская и остатки языческой цивилизации. Так или иначе, воздействие традиций этих цивилизаций на

⁴⁰ Балаян Г. Б. Национально-этнический сепаратизм в России: дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук. Моск. гос. техн. ун-т им. Н.Э. Баумана. М., 2001. С. 53

⁴¹ Домарева М. А. Сепаратизм в постсоветской России: факторы возникновения, функционирования и нейтрализации: дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук. Рос. гос. соц. ун-т., 2004. С. 58

развитие социальных процессов в России отрицать нельзя»⁴². Исходя из позиции сторонников цивилизационной концепции, существование Российской Федерации как единого государства не имеет перспектив, поскольку из-за линий цивилизационных разломов будет постепенно распадаться. Однако в рамках цивилизационной парадигмы существует точка зрения, согласно которой Россия представляет собой социокультурное пространство – евразийское, в рамках которого могут сочетаться и восточная, и западная культуры.

Главной причиной сепаратизма представители социокультурной парадигмы (Тишков В.А., Ачкасов В.А., Дробижева Л.М. и др.) называют «несхожесть этносов, обладающих устойчивым набором традиций обрядов, языка, других элементов культуры и этническим самосознанием, в рамках которого все присущее этносу, воспринимается как свое, а иное – как чуждое, потенциально опасное»⁴³. С позиции данного подхода, любое многонациональное государство, которое включает в себя этнорегионы, обречено на борьбу с угрозой сепаратизма, поскольку этносы имеют потребность в собственной идентичности и пытаются её реализовать посредством требований самостоятельности от федерального центра. «Социокультурный подход позволяет увидеть проблему межэтнического взаимодействия в границах общей государственности, в едином политическом пространстве, организуемом центральной властью»⁴⁴.

Автор исследования выдвигает предположение, что конфликт западно-христианской и восточно-исламской культур в России проходит, в большинстве случаев, не в плоскости политической или религиозной, а сугубо культурно-

⁴² Балаян Г. Б. Национально-этнический сепаратизм в России: дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук. Моск. гос. техн. ун-т им. Н.Э. Баумана. Москва, 2001. С. 55

⁴³ Ахметов А. А. Сепаратизм в России и на постсоветском пространстве и пути его преодоления: дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук. Моск. гос. обл. ун-т., М., 2013 С. 73

⁴⁴ Домарева М. А. Сепаратизм в постсоветской России: факторы возникновения, функционирования и нейтрализации: дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук. Рос. гос. соц. ун-т., 2004. С. 64

бытовой. Доказательством конфликта культур являются такие конфликты и волнения как: в 2001 г. в Ясенево и Царицыно, в 2002 г. в Курганской области и Красноармейске, в 2003 г. в Нальчике, в 2005 г. в Искитиме, Новороссийске, селах Мосхоб, Новосельская, Яндыки, Нальчике, в 2006 г. в Сальске, Кондопоге, в 2010 г. в Туапсинском районе, Москве, в 2011 г. в Кобралово и поселке Сагра, в 2012 г. в поселках Бильчур и Демьяново, в 2013 года в Пугачеве и Бирюлево. Факт того, что все эти конфликты имеют под собой исключительно бытовые причины, а в целом ряде случаев на начальной стадии только претендовали на статус межэтнического конфликта, позволяет говорить о том, что межэтнические конфликты могут стать причиной развития сепаратистских тенденций только в случае, во-первых, отсутствия какого-либо контроля конфликта и реакции со стороны федерального центра, во-вторых, межнационального конфликта политического уровня, в котором одной из противоборствующих сил будут являться региональные власти или федеральный центр (например, военные действия в Чеченской республике).

Ещё одну объективную причину называет Ахметов А.А.: это природные факторы, которые для России играют существенную важность. Прежде всего, к их числу Ахметов относит огромные территориальные пространства России, а также географическую и демографическую неоднородность регионов страны. Подобные факторы рассматриваются наукой как «препятствия для централизованной государственной организации. Эти же факторы являются почвой для бесконтрольности, анархии и сепаратизма»⁴⁵. Однако, стоит отметить, что сам факт обширности территорий государства не может стать драйвером развития сепаратистских тенденций. В поддержку данного тезиса Ахметов приводит примеры таких крупных государств как США, Канада, Австралия и указывает на то, что сепаратизм может проявляться в таких относительно небольших странах как Бельгия, Молдавия и т.п.

⁴⁵ Ахметов А. А. Сепаратизм в России и на постсоветском пространстве и пути его преодоления : дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук. Моск. гос. обл. ун-т., М., 2013. С. 74

1.3. Влияние субъективного фактора на феномены регионализма и сепаратизма

Состояние исследованности тенденций регионализма и сепаратизма в российской науке характеризуется тем, что внимание учёных, как правило, оказывается привлечено в большей мере к объективным (географическим, геополитическим, глобализационным и т.д.) факторам возникновения феноменов. При этом достаточно часто не исследованными остаются условия актуализации – ситуации и обстоятельств, вызывающие «пробуждение» тенденций.

Регионализм

Регионализация в России формировалась в специфических условиях борьбы между высшей исполнительной и законодательной властью, экономического коллапса и политического хаоса. Сложная ситуация подкреплялась неэффективной экономической политикой федерального центра, который был не способен решить стоящие перед регионами проблемы. Все эти обстоятельства объективно подталкивали руководство регионов к самостоятельности, что неизбежно влекло за собой повышение политического статуса субъектов РФ. «При отсутствии региональной политики, нарушении традиционных экономических связей регионы приступили к самостоятельному политическому строительству, созданию межрегиональных организаций, координирующих, например, связи с Центром, взаимодействие в хозяйственной сфере и т.д. Данный процесс получил название «ползучая дезинтеграция», или «полураспад»: причины коренятся не столько в сепаратизме региональных лидеров, сколько в недееспособности Центра; регионы привыкают жить без Центра»⁴⁶. Очень часто в избрании относительно самостоятельного пути обвиняют именно регионы, объясняя это лишь «эгоистическими интересами

⁴⁶ Жуков И. К. Регионализация как объективный «вызов» российской политической системе. // СПб.: Питер. 2008. С. 21

элит» и попыткой взять «суверенитета столько, сколько сможете проглотить»⁴⁷, что не является реальным отражением сути проходящих в тот период политических процессов в стране, поскольку большая часть ответственности за развитие дезинтеграционных процессов лежала именно на федеральном центре.

Стоит отметить, что автономизация регионов запустила процесс формирования новой экономической иерархии регионов с выделением среди них «лидеров» и «маргиналов». В свою очередь экономическое неравенство регионов обусловило неравенство политическое: бедные регионы либо остались пассивны (Новгородская область, Псковская область и т.п.), либо стали «очагами» сепаратизма (Чеченская республика, Дагестан), а экономически развитые регионы разделились на сторонников централизма (Мурманская область, Республика Карелия и др.) и сторонников сильной автономии (Республика Татарстан, Республика Башкортостан и др.). Таким образом, возникла острая потребность в выработке новых форматов взаимодействия федерального центра и регионов исходя из того, что каждый субъект федерации был волен избрать ту или иную политику: централизм, регионализм или же сепаратизм.

Существует и противоположная позиция, исходя из которой процесс децентрализации был процессом не хаотичным, а целенаправленным и продуманным, являлся инструментом политики федерального центра. Эту позицию защищает Козлов П.А., кандидат политических наук института философии РАН, в работе «Региональная политика современной России: институционализация форм федерального вмешательства»: «В современной России заметно выделяется два этапа региональной политики. Первый этап «стихийной» и неуправляемой децентрализации был во многом вынужденной мерой, призванной с помощью некоего компромисса с региональными элитами

⁴⁷ Известная фраза Президента РФ Б.Н.Ельцина, сказанная им 6 августа 1990 года во время выступления в Казани. // URL: <http://yeltsin.ru/event/boris-elcin-berite-stolko-suverineteta-skolko-smozhete-proglotit/> (15.03.2016)

погасить центробежные тенденции в стране...»⁴⁸. Доктор исторических наук, заместитель директора Фонда Ельцина Волк Е.С. отмечает, что Ельцин осознавал, что настоящая федерация не может существовать без широких прав её субъектов, поскольку в противном случае федеративное устройство будет прикрытием централизации (как это было в СССР). «...были и другие причины, чрезвычайно важные в тактическом и даже стратегическом отношении. Сейчас уже не секрет, что в 1990 году Горбачев и его окружение с глубокими опасениями и тревогой за своё будущее наблюдали за ростом авторитета и влияния Бориса Ельцина как лидера новой России, стремились ослабить его укрепляющиеся политические позиции в стране. 26 апреля 1990 года в СССР был принят закон «О разграничении полномочий между СССР и субъектами федерации», который уравнивал в правах автономные и союзные республики. Этот закон закономерно был воспринят Ельциным и его соратниками как покушение на территориальную целостность России, поскольку 16 автономий становились независимыми от РСФСР...о едином российском государстве в этих условиях не могло быть и речи - оно просто перестало бы существовать. Вот именно поэтому Ельцин и предложил автономиям компромисс - берите суверенитета, сколько считаете возможным, но оставайтесь в составе Российской Федерации»⁴⁹. По мнению сторонников данной точки зрения, к числу которых относит себя автор исследования, план Ельцина был успешно реализован. Так республики в составе России встали на путь обновления собственной государственности. В 1990 году в период с августа по октябрь прошёл т.н. «парад суверенитетов», в ходе которого был провозглашён суверенитет Карельской АССР, Коми АССР, Татарской АССР, Удмуртской АССР, Якутской-Саха АССР, Чукотского АО, Адыгейской АО

⁴⁸ Козлов П. А. Региональная политика современной России : институализация форм федерального вмешательства : дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук. М., 2004. С. 59

⁴⁹ Борис Ельцин: Берите столько суверинетета, сколько сможете проглотить. [Электронный ресурс] // Ельцин Центр. 06.08.2015. URL: <http://yeltsin.ru/event/boris-elcin-berite-stolko-suverineteta-skolko-smozhete-proglotit/> (15.03.2016).

(Адыгейской АССР), Бурятской АССР, Башкирской АССР, Калмыцкой АССР, Марийской АССР, Чувашской АССР, Ямало-Ненецкого АО, Горно-Алтайской АО (Горно-Алтайской АССР). При этом важно отметить, что отношения регионов с федеральным центром планировалось регулировать путем заключения с ними договоров, поэтому вопросы касательно полной государственной независимости регионов и дальнейшего выхода из состава РСФСР не поднимались. Исключениями были республика Татарстан и Чечня, у которых существовала собственная позиция, но со временем проблема урегулирования их статуса в составе России была решена. Из всего вышесказанного следует, что субъективной причиной развития тенденций регионализма следует считать инициативу федерального центра под руководством Б.Н.Ельцина (пример «восходящего регионализма»), который видел в автономизации регионов наиболее «безболезненный» выход из сложившейся ситуации.

Сепаратизм

Как уже отмечалось ранее, сепаратизм начинает проявлять себя в том или ином государстве наиболее ярко во время кризиса. В России есть целый ряд регионов, которые на протяжении более двадцати лет находятся в достаточно шатком экономическом состоянии, несмотря на дотации федерального центра и богатство природными ресурсами (нефть, алмазы и т.п.). Сюда можно отнести такие регионы как Северный Кавказ, Сибирь, Дальний Восток, Урал и др.

Одной из главных причин развития сепаратистских тенденций в подобных регионах является неравномерное распределение доходов от налогообложения и использование федеральным центром экономических ресурсов регионов. «Центр забирает у регионов значительную часть налогов, в этом смысле

политика в отношении регионов у нас просто колониальная!»⁵⁰ - высказывалась в 2014 году специалист в области социально-экономического развития регионов Наталья Зубаревич. Эта проблема вызывает серьёзное недовольство со стороны населения ряда регионов, особенно в виду сравнения темпов развития Москвы и любого региона страны. Несправедливое распределение доходов стало одной из главных идей ряда современных сепаратистских течений, а известный лозунг «Хватит кормить Москву!» получил популярность в соцсетях и маргинальных движениях. Например, 17 августа 2014 году в Новосибирске планировалось проведение «Марша за федерализацию Сибири» под лозунгами «Хватит кормить Москву!» и «Покажем Москве Сибирь!».

Особенно сильно недовольство возрастает во время экономического кризиса, когда федеральному центру приходится сокращать те или иные статьи бюджета регионов. Так в 2010 году в следствие экономического кризиса, начавшегося в 2008 году, выплаты из федерального бюджета по ряду социальных статей были приостановлены, что заставило региональные бюджеты взять у федерального центра всю нагрузку по осуществлению социально ориентированных расходов на себя, которая для регионов оказалась практически «неподъемной». По мнению ряда исследователей, экономический фактор является ключевым условием нарастания сепаратистских настроений в Сибири. Среди политической элиты и граждан, разделяющих сепаратистские взгляды, распространено мнение, что «Москва толкает нас к сепаратистским действиям»⁵¹. Сторонники подобной точки зрения апеллируют к аргументу, что федеральное правительство ведёт «колониальную» политику по отношению к сибирскому региону. Основания, как уже говорилось ранее, существуют, если принимать во внимание соотношение экономического потенциала Сибири, т.е. природных ресурсов и производимой регионом продукции, и уровня жизни сибиряков. «...Сторонники сибирского сепаратизма имеют формальные поводы

⁵⁰ А.Колесниченко. Наталья Зубаревич: Политика в отношении регионов у нас колониальная. [Электронный ресурс] // Аргументы и факты. 19.06.2014. URL: <http://www.aif.ru/money/economy/1190456> (16.03.2016).

⁵¹ Архив голосований //Бабр.ру. РИЦ. Сибирь. URL: <http://babr.ru> (19.03.2016).

для провокационных заявлений, что «восточные территории России давно стали объектом нещадной эксплуатации и получения прибыли в интересах других территорий и групп населения», и констатировать, что «за последние десять-пятнадцать лет контраст стал ещё резче»⁵². Поэтому закономерно, что согласно данным опросов, сепаратистская идеология пользуется популярностью среди населения.

Кроме этого, субъективной причиной сепаратистских тенденций можно назвать несогласованность интересов власти и крупных компаний с интересами граждан регионов. Наиболее напряженными точками недовольства политикой федерального центра можно назвать Сибирь и, в меньшей мере, Дальний Восток. «Неконвенциональный потенциал политического поведения населения Дальнего Востока усиливается за счёт относительно высокой степени независимости общественного мнения в дальневосточных регионах и неприятия их жителями политики федеральных властей»⁵³. В декабре 2008 года социальное возмущение федеральной политикой обострилось. Причиной стало повышение пошли на ввоз машин-иномарок, а также пошлин на вывоз необработанного леса. «Эти решения, принятые в Москве, оставили без работы, средств передвижения и практически без средств к существованию значительную часть жителей этих регионов. Не просто несогласное, а именно протестное отношение населения к принятым решениям, в частности, показывает опрос общественного мнения, проведенный в Иркутске»⁵⁴. 67,6% респондентов, отвечавших на вопрос: «Куда переселиться любителям японских автомобилей после ввода таможенных пошлин?», из 6-ти предложенных вариантов ответов выбрало самый радикальный: «В танк, и на нём в Кремль»⁵⁵. Ещё одним примером того, как хозяйственные планы властей и бизнесменов

⁵² Пронин Ю. Государство Сибирь: факт или химера? [Электронный ресурс] // ЦентрАзия. 23.09.2004. URL : <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1095883260> (18.03.2016).

⁵³ Ахметов А. А. Сепаратизм в России и на постсоветском пространстве и пути его преодоления : дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук. Моск. гос. обл. ун-т. Москва, 2013. С. 80-82

⁵⁴ Там же

⁵⁵ Архив голосований //Бабр.ру. РИЦ. Сибирь. URL: <http://babr.ru> (19.03.16).

могут существенно расходиться с жизненными установками жителей тех регионов, к которым эти планы относятся, является реализация проектов Газпрома в Алтайском крае. Кандидат социологических наук Щербинин Д.И. в своей исследовательской работе «Конфликтный потенциал современного сибирского сепаратизма» демонстрирует крайне отрицательные результаты одного из проведенных им социологических опросов на тему отношения жителей республики Алтай по вопросам реализации проектов Газпрома. Так к газопроводу в Китай через плато Укок отрицательно относятся 68,5% опрошенных, к газопроводу в Китай по другим территориям 43% опрошенных и к автодорогам в Китай 74,5% опрошенных⁵⁶. Безусловно, говорить о том, что недовольство граждан является прямой причиной возникновения сепаратистских тенденций нельзя, однако необходимо понимать, что пренебрежение мнениями граждан – это сильно действующий конфликтогенный фактор, который способствует позиционированию региона как противоборствующей федеральному центру силе.

Ещё одной причиной развития тенденций сепаратизма является кризис идентичности в общественном сознании, который, в основном, коснулся республик Северного Кавказа, а также Сибири, Дальнего Востока и ряда других регионов страны. Кризис идентичности возник на основе кризиса системного, который страна переживала после распада СССР. Так, например, в иерархии идентичностей Северо-Кавказского региона на первое место вышла этническая идентичность, которая потеснила гражданскую, то есть общегосударственную, объединяющую всех жителей страны вне зависимости от национальности, места проживания и т.п.

В Сибири гражданская идентичность пострадала меньше, однако возник новый вариант самоидентификации, который заменил собой «русского» и «россиянина» – «сибиряк». Свидетельством является публикация результатов

⁵⁶ Щербинин Д. И., Конфликтный потенциал современного сибирского сепаратизма (по материалам социологических исследований в Алтайском и Красноярском краях, республики Алтай, Кемеровской и Читинской областях): дис. на соискание учен. степени канд. соц. Наук. Алт. гос. ун-т. Барнаул, 2010. С. 87

социологического исследования «Доживет ли Российская Федерация до 2014 года?» лидером «Областной Альтернативы Сибири» Владимиром Киселёвым на московском сайте движения в 2007 году: «около 60% опрошенных высказалось за автономию Сибири, за ее государственную независимость – около 25%. На вопрос, «кем вы себя считаете – *россиянином, русским или сибиряком*, 80% ответили – *сибиряком* и лишь 12% - *русским*»⁵⁷. Эти данные подтвердил в 2011 году Глава Федеральной службы государственной статистики Суринов А.Е., подводя промежуточные итоги всероссийской переписи населения. Суринов сообщил, что «может быть поставлен вопрос о выделении в отдельную национальность такого этноса как *сибиряк*»⁵⁸.

Не последнее место среди факторов, влияющих на тенденции сепаратизма, занимают и геополитические факторы. Согласно Тишкову В.А., «сепаратизм не стал бы глобальной проблемой, если бы не служил орудием соперничества государств и средством геополитической инженерии»⁵⁹. Иными словами, интенсивность развития сепаратизма может зависеть не только от самих сторонников сепаратизма и их лидеров, но и от степени заинтересованности внешних сил в развитии конфликта нестабильных территорий с федеральным центром. Так, по данным российских спецслужб, в период Чеченских войн суммарный размер годового дохода террористов мог достигать более 100 млн.долларов. Всего в той или иной форме денежные средства незаконным вооруженным формированиям поступали более чем из 40 стран мира. Наиболее активными спонсорами исламистов на Северном Кавказе стали пять стран Персидского залива: Саудовская Аравия, ОАЭ, Оман, Катар и Бахрейн. Также, финансовую подпитку осуществляли такие организации как:

⁵⁷ Дорошенко А. Сепаратизм в России или берите независимости сколько хотите [Электронный ресурс] // LB.UA. 28.04.2014. URL:

http://blogs.lb.ua/aleksey_doroshenko/264631_separatizm_rossii_berite.html (18.03.2016).

⁵⁸ В РФ появится новая национальность «сибиряк», считает глава Росстата [Электронный ресурс] // РИА. 04.04.2011. URL: <http://ria.ru/society/20110404/360979574.html> (19.03.2016).

⁵⁹ Тишков В.А. Этнология и политика. Научная публицистика. // М.: Наука. 2001. С. 132

«Сакира Интернэшнл, Братья мусульмане, Исламский мир, Хезб-ут-Тахрир, Пакистанский комитет солидарности с Чечней»⁶⁰. «Активно финансировали боевиков в Дагестане и Чечне представители северокавказской диаспоры в США, чья помощь поступала через благотворительные, религиозные и просветительские организации»⁶¹. В США зарегистрировано «более 50 происламистских общественных некоммерческих организаций»⁶², которые осуществляли сбор добровольных пожертвований и денежных взносов для оказания «финансовой и гуманитарной помощи» Чечне.

Если Северо-Кавказский регион привлекал внимание исламского мира, Сибирь на протяжении долго времени являлась и является сегодня зоной влияния, которая входит в поле интересов таких стран как Китай и США. Так, например, неоднократно о Сибири как важной точке говорит известный американский политолог З.Бжежинский. Кроме того, по словам Щербинина Д.И., существовал проект «покупки правительством США за три триллиона долларов части Сибири и Дальнего Востока (от Енисея до Тихого океана). Автор этого проекта Мид У.Р., обосновывая его целесообразность, полезность и выполнимость, приводит факты, свидетельствующие о неспособности Москвы эффективно управлять экономикой Сибири, а также о сепаратистских проявлениях в сознании и поведении сибиряков и дальневосточников»⁶³. Аналогичные идеи продвигают американские сибиреведы в коллективной монографии «Проклятие Сибири», которую издали в 2005 году в США. «Установить контроль над территорией и природными богатствами Сибири

⁶⁰ Дроздов Ю.И. Кто стоит за терроризмом в России? [Электронный ресурс] // Федеральная служба безопасности РФ. 01.12.2004. URL: http://www.fsb.ru/fsb/smi/overview/single.htm!_print%3Dtrue%26id%3D10342378@fsbSmi.html (22.03.2016).

⁶¹ Горяинов С. Деньги террора: кто оплатил Беслан?. // Европа, 2005. С. 5

⁶² Матвийчук А. Вопросы воспитания - за круглым столом. [Электронный ресурс] // Солдаты России. 2014. URL: <http://www.soldatru.ru/read.php?id=2601> (22.03.2016).

⁶³ Щербинин Д. И., Конфликтный потенциал современного сибирского сепаратизма (по материалам социологических исследований в Алтайском и Красноярском краях, республики Алтай, Кемеровской и Читинской областях) : дис. на соискание учен. степени канд. соц. Наук. Алт. гос. ун-т. - Барнаул, 2010. С. 95

стремится и Китай, проводящий политику «тихой экспансии» - специально организованной миграции китайцев в пограничные с Россией зоны»⁶⁴.

Щербинин утверждает, что современные исследователи (А.И.Владимиров, В.А.Должиков, А.В.Иванов, Б.М.Ишмуратов, О.З.Енгоян, Р.А.Кушнерик, В.А.Матеев, В.С.Ревякин и др.) единодушно признают тот факт, что за т.н. «тихой экспансией» последует «массовый исход населения Китая в пустые пространства российской Сибири и Дальнего Востока»⁶⁵.

⁶⁴ Щербинин Д. И., Конфликтный потенциал современного сибирского сепаратизма: (по материалам социологических исследований в Алтайском и Красноярском краях, республики Алтай, Кемеровской и Читинской областях): дис. на соискание учен. степени канд. соц. Наук. Алт. гос. ун-т. Барнаул, 2010. С. 95

⁶⁵ Там же

ГЛАВА 2. ФЕНОМЕН РЕГИОНАЛИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Во второй главе исследования проводится краткий обзор взаимодействия регионов и федерального центра в российской политике в период с 2000 по 2016 год. На основе анализа результатов обзора в каждом из параграфов определяются существование или отсутствие в связи с преодолением со стороны федерального центра тех или иных тенденций регионализма. Важно отметить, что мы делаем акцент на анализе политического аспекта отношений «центр-регионы», в связи с чем экономической сфере уделяется минимум внимания. Это объясняется тем, что, с одной стороны, наличествуют подробные экономические исследования региональной политики Российской Федерации (как, например, работы Н.В.Зубаревич⁶⁶, Д.Ю.Федотова⁶⁷, М.В.Морошкиной⁶⁸ и др.), с другой стороны, мы находим существенные недостатки обобщенных обзорных материалов политического аспекта отношений федерального центра и регионов после 2000 года. Кроме того, мы предлагаем оригинальную классификацию российских моделей современной политики «центр-регионы», состоящую из трёх «идеальных типов» (выражение М. Вебера): а) проективная политика; б) реактивная политика; в) инерционная политика.

Под *проективной* политикой мы понимаем такой тип политики, в рамках которой федеральный центр устанавливает новые общие правила игры для себя и остальных игроков, а также выстраивает планы с расчётом на длительную перспективу. В рамках проективной политики основное внимание уделяется

⁶⁶ Зубаревич Н. В. Мониторинг кризиса и посткризисного развития регионов России [Электронный ресурс] // Независимый институт социальной политики. URL: http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/kris.shtml (25.03.2016).

⁶⁷ Федотов Д. Ю. Политические и экономические аспекты взаимоотношений федерального центра и регионов // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2009. №. 6.

⁶⁸ Морошкина М. В. Исследование различий в развитии российских регионов на основе анализа динамики и уровня валового регионального продукта // Труды Карельского научного центра Российской академии наук. 2013. №. 5.

выстраиванию общей картины нежели разработке отдельных элементов (стратегический подход).

Реактивной политикой мы называем такой тип политики, в основе которой лежит реакция на вызовы, диктуемые ситуацией. В ее рамках федеральный центр эффективно формулирует и реализует собственные проекты и реформы в рамках отдельно выбранных проблем, призванных так или иначе менять баланс в системе отношений «центр-регионы». В рамках реактивной политики, в отличие от проективной, в основе лежит точечный подход и выработка планов на среднесрочную перспективу.

Наконец, **инерционной** политикой мы именуем такой тип политики, в рамках которой федеральный центр пытается справиться с проблемными ситуациями, не имеет чётко сформулированных планов на среднесрочную или длительную перспективу, находится в поиске актуальной стратегии. Федеральный центр начинает действовать только тогда, когда непосредственно сталкивается с проблемами и действует в рамках политики, сформулированной ранее, т.е. по инерции.

2.1. Взаимодействие регионов и федерального центра в российской политике 2000-2008 гг.

Характер отношений федерального центра и регионов на протяжении существования Российской Федерации, по мнению ряда учёных, каждый раз определялся факторами общей обстановки в стране. Коньков А.Е., начальник Отдела контроля экспертно-аналитической и научной работы Аналитического центра при Правительстве РФ, считает, что если в 90-ые годы государство искал возможности установления баланса между интересами регионов и национальными интересами всего государств, а также сохранения единого конституционного пространства, то уже в начале 2000-ых федеральный центр стал создавать вертикаль власти, аккумулировать большинство экономических ресурсов в своих руках и внедрять в общественное сознание идеи о единстве государства. С приходом к власти В.В.Путина принимается решение поменять существующую модель политико-административного баланса в России, в основе которой лежали тенденции к децентрализации, на модель с явным смещением баланса в пользу централизма. Как отмечает Туровский Р.Ф., «одной из ключевых институциональных предпосылок для изменчивости баланса стала расплывчатость положений российской конституции 1993 г., которая отличается от всех принятых в 20 веке конституций федеративных государств тем, что устанавливает только общие рамки отношений федерального центра с регионами»⁶⁹. В поддержку позиции Туровского говорит тот факт, что, например, в конституции не было подробных описаний того, как, например, формируется региональная власть и органы местного самоуправления, а также как эта система функционирует в принципе.

Таким образом, исходя из новых представлений о том, каким должна быть Российская Федерация, новому президенту предстояло укрепить единую вертикаль власти и усилить контроль над региональными органами власти. При

⁶⁹ Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений // М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2-ое издание. 2007. С. 84

Б.Н.Ельцине изменения в системе отношений «центр-регионы» могли инициировать региональные элиты, имевшие на тот момент большое влияние, но в условиях иерархизации отношений «центр-регионы» и доминирования центра при В.В.Путине ситуация начала меняться в пользу федерального центра, который стал иметь возможность использовать «жёсткие общедофедеральные стандарты, ограничивающие предусмотренную конституцией региональную самостоятельность в установлении основ региональной власти»⁷⁰. Причиной жёсткой централизации власти, как считает С.В.Бирюков, стала острая необходимость в унификации законодательства, а также в «восстановлении единства правового пространства и регулировании наиболее принципиальных для государства аспектов»⁷¹.

Важным стимулом кардинальных изменений стал сам факт смены президента страны. Консолидация властной силы происходила при Б.Н.Ельцине благодаря его компромиссной политике в отношениях с регионами, которая допускала уступки со стороны централизованного контроля, а также подразумевала развитие неформальных, «клиентельных» отношений между элитами федерального центра и региональными. Смена президента, таким образом, предполагала пересмотр сложившихся отношений, что неминуемо привело бы к попыткам нового главы государства укрепить контроль над регионами. В случае В.В.Путина тенденция к централизации власти была усилена идеологией патриотизма, которая предполагала в российских условиях выстраивание жёсткой вертикали власти (иерархии), что напрямую ассоциировалось с укреплением государственности Новой России.

За восемь лет произошёл целый ряд важных изменений в модели политико-административного баланса отношений федерального центра и регионов:

⁷⁰ Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений // М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2-ое издание. 2007. С. 95

⁷¹ Бирюков, С. В. Регионализм в современной России: проблемы и перспективы // М.: ТЕИС, 2011. С. 44

1) Создание новых административно-территориальных образований - федеральных округов, которые позволили оптимизировать контроль за регионами страны. Кроме этого, был реформирован институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, что означало усиление внимания к территориальным структурам федеральных органов власти и создание, с одной стороны, института посредничества между федеральным центром и регионами, а с другой – института надзора.

В новых условиях было принято решение создать более серьёзные противовесы выборным губернаторам по сравнению с теми, что существовали ранее. Во-первых, был значительно усилен и реформирован институт полномочных представителей президента. Для этого в мае 2000 года создаются новые политико-административные образования – семь федеральных округов, в которых назначаются полномочные представители президента (полпреды). Под их контролем оказываются крупные территории страны, что обусловило высокий статус должности. В это же время, уже на уровне субъектов федерации, в ведомственную вертикаль президентской администрации вводится новый институт – главные федеральные инспектора. Смысл данных преобразований состоял в том, чтобы посредством усиления полпредов укреплять институт централизованного президентского контроля регионов и, при этом, с помощью инспекторов, упростить формат работы центра с полпредами. Реформы коснулись и задачи полпредов, которые были расширены и сформулированы заново. «В соответствии с текстом президентского указа от 13 мая 2000 г. к задачам полпредов в федеральных округах относятся: организация работы по реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства (определяемых Президентом Российской Федерации), организация контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти, обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ и представление ему регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом

положении и внесение соответствующих предложений»⁷². Таким образом, основными функциями полпредов в федеральных округах можно назвать **контроль** (выполнение решений федерального центра, федеральных законов и иных нормативных актов на территории регионов), **координация** (с полпредом согласовываются кандидатуры федеральных государственных служащих) и **посредничество** (отвечает за взаимодействие федеральных структур с региональными властями).

В системе федеральных округов важную роль играют консультативные органы, которые «делают возможной координацию деятельности региональных органов власти и интегрировать региональные элиты»⁷³. Полпредства при этом обеспечивают соответствие вектора интеграции управленческим сигналам, поступающим из центра. Наиболее важным элементом этой системы стали регулярно собираемые советы округов, которые состоят из региональных руководителей. Регламентация их деятельности произошла только в 2005 году благодаря указу Президента РФ от 24 марта. После издания этого указа совет при полпреде, в состав которого входили бы все руководители регионов, должен был быть создан в соответствии с единым регламентом в каждом федеральном округе. Исключение составил только Южный федеральный округ, где в 2004 году была создана спецструктура аналогичного типа - комиссия по вопросам координации деятельности федеральных органов исполнительной власти с участием федеральных чиновников. Во всех других округах были созданы парламентские ассамблеи, которые должны были объединять спикеров региональных законодательных собраний.

Несмотря на важность фигуры полпреда президента в федеральном округе, он имеет ограниченные полномочия и, что важно, не является полноценным органом власти. Ещё одним важным нюансом являлось то, что институт федеральных округов не был предусмотрен ни Конституцией, ни

⁷² Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений // М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2-ое издание. 2007. С. 103-104

⁷³ Там же

федеральным законодательством. Это означало, что развивается этот институт только в рамках президентских указов, ввиду чего определялась его специфика и ограниченность легитимности. Всё это означало отсутствие у полпредов распорядительных полномочий – они являлись не более чем ответвлением президентской власти, в связи с чем они не имели возможности принимать властных решений, но, с другой стороны, могли влиять на них, что демонстрирует их достаточно высокий статус в иерархии власти.

2) Произошёл отказ от прямых выборов губернаторов в пользу их назначения федеральным центром, что снизило степень представительства регионов. Особенностью нового баланса стал отказ от губернаторских выборов в 2005 году и переход к «мягкому»⁷⁴ назначению губернаторов президентом страны. В отличие от системы 1991-1995 годов, где вертикаль исполнительной власти распространялась только на края, области, автономные области и округа, назначения охватывают всю территорию страны, включая республики и политически активные столицы. При этом баланс со стороны регионов создаётся за счёт выборов региональных законодательных собраний. Кроме этого, назначаемых губернаторов утверждает региональное законодательное собрание, именно поэтому Туровский Р.Ф. использует термин «мягкое» назначение. При этом, возможности местных депутатов ограничивались правом роспуска законодательного собрания, которое появляется у президента в том случае, если законодатели во второй или третий раз отказываются поддержать предложенную кандидатуру. На руку централизации института губернаторства сыграло снижение интереса населения к выборам в целом. Хотя социологические опросы демонстрировали, что большинство россиян поддерживает выборность губернаторов, этот вопрос не оказался настолько важен в повестке дня, чтобы вызывать активные протесты. Что касается позиции региональных элит, то стремительное

⁷⁴ Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений // М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2-ое издание. 2007. С. 106

укрепление центральной власти не оставило им иного выбора кроме лояльности к политике нового президента.

В конце 2005 года федеральный центр вводит ещё одну возможную процедуру – выдвижение кандидата в губернаторы партией, одержавшей победу на выборах в региональное законодательное собрание, при условии, что эту кандидатуру прежде поддержит большинство депутатов. Эта процедура определила, пусть и слабую, но важную тенденцию к развитию в регионах модели «парламентской республики» как альтернативы моделям всенародно выборного губернатора и губернатора, назначаемого президентом единолично. Однако, и здесь присутствует фактор контроля – окончательное решение о выдвижении кандидата остаётся за президентом страны. В частности, решение о выдвижении кандидата на практике может быть изначально централизованным, т.е. официально или фактически приниматься федеральным руководством партии.

С целью сохранения некоего баланса в отношениях с регионами, федеральный центр нашёл способ смягчить активно проводимую централизацию. Этим способом стало назначение на должности губернаторов действующих региональных руководителей или других представителей региональной элиты. Однако, при были и примеры назначения «внешних людей»: так, например, губернаторами Нижегородской, Ивановской и Калининградской областей стали выходцы из московской городской властной элиты – В.Шанцев, М.Мень и Г.Босс соответственно. Подобные случаи, с одной стороны, демонстрируют очередное смещение баланса отношений «центр-регионы» в сторону федерального центра, а с другой, они являются «характеристикой изменившихся к настоящему времени отношений региональных сообществ с федеральным центром в условиях очевидного политико-экономического раскола «центр-периферия»⁷⁵. В этих условиях регионы начинают проявлять интерес к приглашению на службу столичных

⁷⁵ Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений // М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2-ое издание 2007. С. 106

лоббистов, способных, благодаря своему опыту, статусу и ресурсам, более эффективно отстаивать региональные интересы, чем представители региональной элиты. Стоит также отметить, что назначению губернаторов, не имеющих корней в соответствующих регионах, предшествовали неоднократные случаи избрания «внешних» кандидатов: первым таким примером избрания губернатора, никак ранее не связанного с регионом, стали выборы губернатора Красноярского края в 1997 году, которые выиграл А.Лебедь. Таким образом, практика «найма столичного лоббиста»⁷⁶ была освоена самими региональными сообществами ещё до проведения реформ федеральным центром.

Кроме того, одним из примеров самостоятельности регионов того периода является тот факт, что регионы самостоятельно определяют такую важную функцию как согласование с законодательными собраниями назначений высокопоставленных чиновников из региональной исполнительной власти. Наличие такого согласования и его масштабы различаются в регионах, что демонстрирует степень влияния законодательного собрания того или иного региона. Например, распространена практика, когда с законодательным собранием согласовывается кандидатура первого заместителя губернатора, главы регионального правительства и т.д. Некоторые регионы предусмотрели согласование с законодательными собраниями назначений большого числа чиновников, например, всех заместителей губернаторов. При этом есть и такие регионы, где губернатор ведёт всю свою кадровую политику самостоятельно, без согласований.

3) Было снижено влияние глав регионов на федеральном уровне посредством изменения порядка формирования Совета Федерации.

Кроме института губернаторства, кардинальные изменения коснулись Совета Федерации. По закону, принятому в августе 2000 года, членами Совета Федерации становятся представители, работающие на постоянной основе и

⁷⁶ Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений // М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2-ое издание. 2007. С. 108

определенные органами исполнительной и законодательной власти субъекта федерации соответственно. Ротация Совета Федерации была постепенной и завершилась в начале 2002 года, поскольку к 1 января того года истекли полномочия всех членов Совета Федерации. Одним из очевидных изменений стало уменьшение властного ресурса, которым члены Совета Федерации обладали на уровне региона: представители от ветвей власти заняли место губернаторов и спикеров. Фактическое региональное представительство в Совете Федерации резко снизилось, начались качественные перемены в деятельности верхней палаты с точки зрения представительства ею региональных интересов. В разгар ротации (середина 2001 года), доля москвичей превышала 26% от всего состава верхней палаты. В 2002-2003 годах эта доля колебалась уже в пределах 30-37%, а москвичи и петербуржцы смогли получить основную часть руководящих постов. К 2006 году представители столичной элиты занимали более половины всех мест в Совете Федерации, что фактически дало основания для признания, что Совет Федерации потерял функцию органа власти, выражающего региональные интересы. Понимая это, регионы начали менять модель отношений с Советом Федерации. Вместо представительства региональных интересов через выходцев из региональной элиты, возник другой подход, отражающий признание регионами реалий централизации власти и ресурсов – «наем столичного лоббиста», о котором уже говорилось ранее. Регионы пошли на эти меры в расчете на то, что приглашенный губернатор будет работать в интересах делегировавшей его территории или же в интересах конкретных региональных групп влияния. Таким образом, патронажно-клиентельные связи между сенаторами московского и петербургского происхождения, с одной стороны, и региональными элитами, с другой, стали новой основой функционирования Совета Федерации в системе отношений «центр-регионы». Однако, как показывает практика, если одни сенаторы действительно выполняют функцию представителя региональных интересов, то другие, получая место, практически ими не занимаются. «Известны случаи, когда влиятельный в столичных кругах

сенатор переставал поддерживать «своего» губернатора и сохранял свой пост после смены власти в регионе»⁷⁷.

В 2007 году представительство столичной и петербургской элит в Совете Федерации продолжало расти. «Если же говорить о том, насколько представлены в Совете Федерации интересы регионов, то по моим данным, около 70% сенаторов сегодня – это люди, имеющие московскую и питерскую прописку и лишь 30% действительно представляют российские регионы. Да и места в сенате имеют свою цену, что тоже уже не секрет»⁷⁸. Серьезную обеспокоенность реформой Совета Федерации в то время открыто высказывал ряд руководителей малых региональных субъектов РФ. Так, например, по словам губернатора Эвенкийского АО (1997-2001) А.Боковикова, губернаторы перестали быть политическими и экономическими гарантами для своих регионов, теряя возможность продвигать интересы на федеральном уровне. По его словам, в то время как для регионов губернатор является важной политической фигурой, в Москве его полномочия сильно урезаются. Аналогичного мнения придерживается и Глава Республики Мордовия Н.Меркушкин, который выражал обеспокоенность в связи отстранением от непосредственного участия в принятии принципиальных, стратегических решений⁷⁹.

Несмотря на ряд действий со стороны федерального центра чисто централистского характера, попытки децентрализации проводились в 2005 и 2007 годах: вносились обширные изменения в Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которыми регионы

⁷⁷ Туровский Р.Ф. Механизм представительства региональных интересов на федеральном уровне в России: проблемы и пути их решения. // Регионалистика и этнополитология. М., 2008. С. 12.

⁷⁸ Лысенко В. В Совете Федерации [Электронный ресурс] // Новая газета. 30.01.2006. URL: <http://www.novayagazeta.ru/politics/32189.html> (01.04.2016)

⁷⁹ Смирнов Р. Генерал, вернувшийся в Ульяновск // РФ сегодня. 2002. № 4. - С. 36.

получали дополнительные полномочия. Однако проблемой стало то, что эти полномочия не были обеспечены финансовыми ресурсами, поскольку регионам не передавались дополнительные налоги или сборы, не выделялись новые трансферты. Кроме того, федеральный центр, усиливая свое влияние в Совете Федерации, но при этом пытаясь компенсировать потери региональных властей, создал новые институты регионального участия – Государственный Совет (совещательный орган при президенте Российской Федерации, образованный указом президента Российской Федерации №1602 от 1 сентября 2000 г.), а также, уже несколько позже, Совет законодателей (совещательный и консультативный орган при палатах Федерального Собрания). В первый по должности входят все губернаторы, во второй – председатели региональных законодательных собраний. Таким образом, с одной стороны, региональные элиты получили возможность прямого участия в деятельности федеральной власти, а с другой, возможность эта ограничена, поскольку Госсовет и Совет законодателей являются консультативными органами, не принимающими властных решений. На практике деятельность более влиятельной структуры – Госсовета, который возглавляет лично президент страны, позволяет региональным руководителям лоббировать свои интересы и интересы своих регионов на федеральном уровне. Однако, стоит отметить, что после перехода к назначению губернаторов роль Госсовета как органа представительства региональных интересов стала ниже.

4) Были созданы механизмы отстранения региональных и муниципальных чиновников от власти, что, с одной стороны, демонстрировало возможность прямого вмешательства федерального центра в политику региона, а с другой, стимулировало чиновников работать эффективно.

В июле 2000 года впервые в российское законодательство были введены нормы федерального вмешательства, что, с одной стороны, демонстрировало увеличение степени контроля федерального центра над регионом, а с другой, стимулировало чиновников работать эффективно. Они позволяли президенту отстранять губернаторов, а также инициировать роспуск региональных

заксобраний. Сама процедура отстранения от должности была очень сложной, но на тот момент принципиально важен был сам факт введения процедуры отстранения всенародно избранного губернатора от должности с определением возможных поводов отстранения, а также необходимого для этого правового механизма. Вместе с этим были введены нормы, позволяющие президенту назначать временно исполняющих обязанности губернатора в случае отставки действующего губернатора (срок был ограничен, поскольку не позднее чем через 120 дней после прекращения губернаторских полномочий в регионе должны были пройти выборы).

Как уже было сказано, одновременно с федеральными санкциями в отношении губернаторов были введены аналогичные санкции в отношении второго по значимости регионального института - законодательных органов власти. В данной ситуации президент не имел непосредственного права на роспуск регионального законодательного собрания своим указом, что объяснялось принципом разделения ветвей власти. В рамках данной процедуры президент выносил предупреждение региональному законодательному собранию и, в том случае если за трехмесячный срок не следовало никакой положительной реакции, президент получал право в течение года внести в Госдуму проект закона о роспуске законодательного собрания. Окончательное решение в течение не более трёх месяцев принимала Госдума в виде закона. Как и в случае с губернатором, процедура роспуска была достаточно сложной и длительной, однако главным было само создание соответствующей нормативной базы на федеральном уровне. В результате формальное право президента отстранять от должности губернаторов и распускать законодательные собрания позволило стимулировать деятельность органов регионального самоуправления, направленную на необходимое в кратчайшие сроки приведение регионального законодательного в соответствие с федеральным.

Итогом решений федерального центра в 2000 году стало усиление централизованного контроля над институтом выборных губернаторов, в

котором федеральный центр видел реальные риски возникновения возможного дисбаланса в территориально-политической системе государства. Под таким контролем в регионах прошли губернаторские выборы как минимум два, а как максимум три раза, что позволяло назвать их сложившейся практикой. Однако, стоит отметить, что третий цикл (2004-2005) выборов оказался усеченным по причине отмены выборности региональных руководителей на уровне федерального законодательства, несмотря на то, что ещё в декабре 2000 года законопроект, дающий президенту прямое право назначать губернаторов был отвергнут.

Складывающаяся в дальнейшем ситуация характеризовалась усилением контроля над органами местной власти. В силу специфики российского баланса «центр-регионы», функции контроля над местной властью передавались губернаторам, вне зависимости от того, являются ли губернаторы выборными или назначаемыми. Более того, отчетливо прослеживалась тенденция к созданию симметричных отношений как между центром и регионами, так и между регионами и муниципальными образованиями. Иными словами, усиление централизованного контроля над региональной властью предполагало передачу аналогичных прав губернаторам в отношении местного самоуправления. Данный шаг можно было считать некой компенсацией губернаторам за утрату свободы в отношениях с федеральным центром: теперь губернаторы получили аналогичные права, касающиеся отстранения от должности глав местного самоуправления и роспуска местных представительных собраний. Таким образом, в отношениях между всеми уровнями власти федеральный центр смог выстроить такую иерархию, которая позволяла президенту страны утвердить свою власть даже на местном уровне.

В 2005 году была предельно упрощена процедура отстранения губернатора от должности: формальными поводами, в соответствии с законом, являются «утрата доверия» и «ненадлежащее исполнение губернатором своих обязанностей». Таким образом, глава государства может сместить губернатора в любой момент до окончания установленного срока полномочий. С этим

этапом связаны первые прецеденты отстранения от должности всенародно избранных губернаторов: отставка в Корякском АО В.Логинова в 2005 году, а затем А.Барина в Ненецком АО в 2006 году. В обоих случаях причиной стала «утрата доверия». В связи с этим стал набирать актуальность вопрос об эффективности власти в субъектах РФ. По этой причине 28 июня 2007 года был издан указ №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», устанавливающий систему оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ⁸⁰.

Упрощение процедуры роспуска коснулось и региональных законодательных собраний, что стало очередным шагом к усилению президентского контроля над регионами. Президент получил прямое право роспуска законодательного собрания посредством указа, исключив из этого процесса этап рассмотрения дела Госдумой. Одной из причин для применения санкции называют отказ региональных депутатов утвердить предложенного президентом кандидата на пост губернатора. Право роспуска у президента появляется в случае второго или третьего отклонения предложенной им кандидатуры. Важно отметить, что президенту не обязательно распускать орган, были созданы альтернативы: согласительные процедуры и консультации или же рассмотрение другого кандидата.

С целью ускоренного внедрения утверждавшейся новой модели отношений федерального центра с регионами, была предусмотрена возможность досрочного сложения губернатором своих полномочий с целью поставить перед президентом вопрос о доверии. В том случае, если доверие подтверждалось, президент вносит кандидатуру губернатора на утверждение в региональное законодательное собрание. «Как показала практика назначений, данная схема использовалась значительно чаще, чем «основная» процедура,

⁸⁰ Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Kremlin.ru. 28.06.2007. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/25729> (04.04.2016).

связанная с истечением срока губернаторских полномочий. Заинтересованность губернаторов в смене статуса объяснялась их возросшей зависимостью от центра и, следовательно, заинтересованностью в проявлении политической лояльности в отношениях с президентом страны. Кроме того, абсолютно во всех случаях президент демонстрировал доверие губернатору, поставившему соответствующий вопрос, стремясь ускорить процесс назначения»⁸¹. Так по итогам 2005 года почти половина регионов (43 субъекта) уже перешла к модели назначаемого губернатора. Примечательно, что сменили свой статус и многие главы республик, включая Татарстан. В 2006 году назначения прошли ещё в нескольких субъектах федерации, что, как отмечает Туровский Р.Ф., с одной стороны свидетельствовало о том, что процесс, по сравнению с прошлым годом, резко замедлился, а с другой, свидетельствовало о том, что был пройден важный политический и психологический барьер, поскольку уже половина субъектов федерации перешли к новой модели. Завершение переходного периода произошло лишь в 2009 году, когда истекли полномочия выборных губернаторов.

5) Доминирование исполнительной власти в регионах.

Ещё одной важной особенностью новой модели организации региональной власти в России стало доминирование исполнительной власти. Это доминирование подтверждается статусом главы исполнительной власти, который является высшим должностным лицом субъекта федерации. Таким образом, федеральная власть и региональная исполнительная власть стали представлять единую государственную власть, формируемую федеральным центром во главе с президентом, а противовесом, пусть и не равнозначным, со стороны региональных и локальных сообществ стали региональные законодательные собрания, а также выборные органы местного самоуправления. Важно отметить, что сохранение выборной исполнительной власти местного уровня на основной территории России позволило смягчить

⁸¹ Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений // М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2-ое издание. 2007. С. 140

последствия от принятого федеральным центром решения об отмене губернаторских выборов, сделать централизацию власти не столь резкой и быстрой.

6) Отмена выборов депутатов Государственной думы по территориальным округам и переход на выборы по партийным спискам.

Что касается формирования нижней палаты – Госдумы, то до 2007 года она формировалась с помощью смешанной избирательной системы, в рамках которой одномандатные округа обычно обеспечивали представительство локальных интересов в Думе. Важной особенностью выборов стала нарезка округов, размеры которых могли сильно различаться: в одних случаях округа совпадают с крупными муниципальными образованиями (Саратов, Барнаул, Тула и др.), в других – составляют часть большого города (Челябинск, Екатеринбург, Нижний Новгород и др.), а в-третьих – объединяют множество небольших и разнообразных районов и городов. Особенностью нарезки округов стала уступка федерального центра всем субъектам федерации, которая немного нарушает принцип равенства округов по числу избирателей. Таким образом, получилось, что в России каждый субъект федерации, даже самый маленький, обязательно располагал хотя бы одним избирательным округом. Федеральный центр осуществил то, чего не сделал в верхней палате – выравнивание регионального представительства в нижней палате. Это стало гарантией того, что в Госдуме будет представлен каждый субъект федерации. Показательным примером является активное участие представителей региональной элиты в думских выборах 2003 года, в следствие чего отчасти были компенсированы потери, связанные с ослаблением регионального влияния в Совете Федерации. На следующих выборах, в 2007 году было принято решение об отмене, во-первых, мажоритарной системы, а во-вторых, голосования по одномандатным округам, что, в свою очередь, наоборот, послужило шагом к уменьшению степени регионального представительства.

7) Федеральный центр стал активно принимать участие в региональных избирательных кампаниях, в следствие чего на региональных выборах не поддержанные Кремлем главы регионов редко приходили к власти. Подобные меры повышали представительство федерального центра в регионах, а не наоборот, тем самым баланс отношений «центр-регионы» смещался в сторону федерального центра.

Выводы

Резкое усиление централизации, слабая децентрализация и заметный дисбаланс системы взаимоотношений «центр-регионы» при В.В.Путине – частый объект критики со стороны различных отечественных исследователей и экспертов. А.Н.Швецов в статье 2007 года «Традиционный централизм или новый регионализм: подходы к обеспечению территориального развития» описывает отношения федерального центра и регионов следующим образом: «В последние годы централизованный подход, питаемый многолетними традициями, стал доминирующим в государственной региональной политике. Подтверждение тому – многочисленные примеры действий федеральных властей, когда под разными предлогами повышается уровень принятия решений и осуществляется концентрация финансовых средств... Усиление централизации является лейтмотивом нынешней государственной региональной политики. В определенной мере эта тенденция была оправданной при решении задач преодоления острейшего кризиса и проведении основных рыночных реформ. Однако в настоящее время централизованная модель исчерпала свои конструктивные возможности и становится тормозом территориального развития. Сохранение и усиление централизации в будущем не только не сможет дать положительного эффекта, но и повлечет за собой ухудшение ситуации. Прорыв в сфере региональной политики возможен только на пути её либерализации, позволяющей задействовать новые факторы развития территорий – децентрализацию ресурсов и полномочий, самостоятельность в принятии решений, конкуренцию и стратегический

маркетинг, которые должны стать главными признаками новой региональной политики...В настоящее время, на наш взгляд, в России складывается ситуация, когда на фоне действий федеральных властей, направленных на повышение уровня централизации в региональной политике, все более отчетливо проявляется потребность в глубокой децентрализации этой политики. Ее новый облик будет определяться тем, какая из этих противоборствующих тенденций возьмёт верх, и какая новая пропорция установится между централизованным и децентрализованным подходами к решению проблем развития регионов...»⁸².

Схожего мнения придерживается и Туровский Р.Ф., который считает, что наиболее актуальной проблемой российской политической системы остаётся «низкая эффективность функционирования институтов регионального представительства на федеральном уровне. В кризисе находится система российского бикамерализма, поскольку Совет Федерации в значительной степени утратил функции органа власти, представляющего региональные интересы, в связи со сложившейся практикой делегирования сенаторов»⁸³.

Кроме того, несмотря на массу проведённых реформ, значительной проблемой в рамках отношений федерального центра и регионов оставался вопрос о правовом регулировании федеративных отношений. В докладе Совета Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» признается, что региональная политика как предмет публично-правовой деятельности органов государственной власти до сих пор не имеет полноценного правового обеспечения. Так предмет, цели и задачи региональной политики не получили закрепления ни в Конституции Российской Федерации, ни в федеральных законах. Основным нормативным актом, регламентировавшим содержание региональной политики, оставался

⁸² Швецов А.Н. Традиционный централизм или новый регионализм: подходы к обеспечению территориального развития // Регион: экономика и социология. 2007. №. 1. С. 213-216

⁸³ Туровский Р.Ф. Механизм представительства региональных интересов на федеральном уровне в России: проблемы и пути их решения. // Регионалистика и этнополитология. М., 2008. С. 17.

Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 года №803, которым были утверждены «Основные положения региональной политики в Российской Федерации». Как отмечает Бирюков С.В., данная проблема так и не была решена, поэтому формулирование региональной политики и отражение её на законодательном уровне остаётся актуальным вопросом и сегодня.

Подводя итог краткого обзора российской модели политико-административного баланса в период 2000-2008 годов, автор приходит к выводу, что проводимую федеральным центром политику в рамках авторской классификации можно отнести к типу «Проективная политика». За восемь лет федеральный центр сформулировал и ввёл в действие новые общие правила взаимодействия федерального центра и регионов с ориентацией на централизм, отказавшись тем самым от модели компромиссов времён президентства Б.Н.Ельцина и сведя к минимуму нарастающие тенденции регионализма. Эти правила подразумевали строгую иерархичность отношений между федеральным центром и регионами. Кроме того, была проведена кампания по проведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, в результате чего страна обрела единое правовое и экономическое пространство. Синхронизация законодательства стала одним из самых важных условий диалога федерального центра с регионами, что, теоретически, должно было обеспечить некий баланс между регионалистскими и централистскими тенденциями.

В целом, за время первого срока президентства Путина федеративные отношения строились по двум основным направлениям: 1) Политическое, экономическое и законодательное усиление федерального центра относительно регионов; 2) Совершенствование и институционализация форм федерального вмешательства. Таким образом, при В.В.Путине была проведена масштабная работа по выстраиванию общей картины развития федеративных отношений с расчётом на долгосрочную перспективу.

2.2. Взаимодействие регионов и федерального центра в российской политике 2008-2012 гг.

Период президентства Д.А.Медведева был не таким долгим и насыщенным на реформы как прошлые восемь лет. Стоит отметить, что, несмотря на попытки Президента провести ряд либеральных реформ, основной задачей стало поддержание того порядка, который был сформирован при В.В.Путине, но нуждался в различных рода корректировках. В результате, при Медведеве кардинальные реформы, касающиеся отношений «центр-регионы» не проводились, но те преобразования, которые имели место быть, сыграли важную роль в последующие годы президентства В.В.Путина.

Ключевыми изменениями в модели политико-административного баланса отношений федерального центра и регионов в 2008-2012 гг. стали:

1) Реформа Госдумы.

5 ноября 2008 года в своем первом обращении к Федеральному Собранию Д.А.Медведев объявил о продолжении реформирования Парламента. В рамках реформирования Госдумы было предложено внести в Конституцию РФ поправки об увеличении срока полномочий депутатов Госдумы - с четырех до пяти лет. Также, было предложено избирать депутатов в 225 территориальных округах. «Считаю целесообразным для укрепления связи депутатов с избирателями ввести пропорциональное представительство по 225 округам. Эта мера позволит каждой территории... иметь своего непосредственного представителя в парламенте»⁸⁴. Реформы должны были коснуться и участия партий в выборах: теперь партиям было достаточно внести заявку на сайте Центризбиркома, что освобождало их от сбора подписей. Однако если поправки об увеличении срока депутатов Госдумы прошли, то другие инициативы были отложены.

⁸⁴ Медведев Д. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года [Электронный ресурс] // Kremlin.ru. 05.11.2008. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/1968> (10.04.2016)

2) Реформа Совета Федерации и отмена ценза оседлости.

Ценз оседлости предписывал члену Совета Федерации проживать в определённом регионе не менее 10 лет. Кроме того, была предложена идея о новом формировании верхней палаты. С одной стороны, данная реформа предполагала, что, как считал сам президент, в Совете Федерации будут работать граждане, представляющие органы власти субъекта и его население. С другой, благодаря ликвидации ценза оседлости в регионах возникла угроза прихода «внешних» кандидатов, которые с помощью привлечения значительных ресурсов смогут беспрепятственно войти в законодательное собрание или органы местного самоуправления.

Ценз оседлости представляет собой требование избирательного законодательства, согласно которому получение гражданином пассивного избирательного права обусловлено определённым сроком проживания в данной местности к моменту проведения выборов. Для членов верхней палаты российского парламента ценз оседлости составлял десять лет. Отсюда следует, что, юридически, сенатором не мог стать человек, не знакомый с регионом, который он представляет, однако «по факту этот барьер не раз обходился»⁸⁵. Несмотря на то, что идею ценза поддерживал В.В.Путин, выступая перед Федеральным Собранием в апреле 2007 ещё в качестве Президента, ценз продержался чуть больше года.

По мнению президента Д.А.Медведева, «Совет Федерации должен формироваться только из числа лиц, избранных в представительные органы власти и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации. Так называемый ценз оседлости, предписывающий члену Совета Федерации проживать в ранее определённом регионе определённое количество

⁸⁵ Евстегнеева О.В. Современные механизмы взаимодействия федерального центра и субъектов федерации в контексте реализации права на представительство региональных интересов // Политическая регионалистика и этнополитика: проблемы централизации/ Под общей ред. Н.П. Медведева. Выпуск 8. М.: Издательский Дом МИСиС, 2010. С. 75-76

лет, должен быть отменён»⁸⁶.

Взамен цензу оседлости была предложена идея, исходя из которой Совет Федерации должен формироваться только из числа лиц, избранных в представительные органы власти и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации. «...В результате в Совете Федерации будут работать граждане, прошедшие процедуру публичного избрания, имеющие опыт работы с избирателями и представляющие не только органы власти субъекта Федерации, но и, самое главное, непосредственно его население...»⁸⁷. Согласно президентской инициативе, которую в 2009 году поддержали парламентарии обеих палат, делегировать сенаторов в верхнюю палату сможет только представительная власть регионов и только из своего числа. Это означало, что будущий член Совета Федерации должен будет пройти через процедуру региональных выборов. Теоретически, сенаторы должны были выбираться непосредственно народом, что неоднократно предлагалось сделать многими политическими силами. Однако важной деталью стало то, что окончательное определение кандидатур, как и было раньше, оставалось коллегиальной прерогативой законодательного собрания субъекта.

5) Создание СКФО.

Был создан новый Федеративный округ – Северо-Кавказский, который объединил большинство республик региона и Ставропольский край. Главой округа стал полпред и по совместительству член правительства А.Хлопонин с особыми полномочиями по принятию решений в отношении всей территории Северного Кавказа. В руках главы округа стали сосредоточены экономические полномочия и полномочия президентской вертикали, что сосредоточило на нём процессы управления и развития всего региона. Кроме того, немного ранее, президент Чечни Рамзан Кадыров предложил принять законопроект, согласно

⁸⁶ Медведев Д. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года [Электронный ресурс] // Kremlin.ru. 05.11.2008. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/1968> (10.04.2016)

⁸⁷ Власова Е. Коррекция, а не реформа. // Российская газета. 6.11.2008. С. 2.

которому регион возглавлял бы «глава» республики, а не «президент». Таким образом, упомянутые события способствовали повышению уровня лояльности Северо-Кавказского региона.

3) Восстановление прямых губернаторских выборов.

Целью данной реформы являлось создание конкурентной борьбы внутри региональной политической элиты. Регионы получили право выбирать своих глав, что предоставляло возможность политической региональной элите выбирать своих представителей практически самостоятельно. Однако партии должны принимать во внимание рекомендации президента РФ касательно кандидатов. В таком случае реальным субъектом выдвижения становился президент, населению предстоит выбрать одобренного президентом кандидата, что создаёт ситуацию «ограниченного выбора».

Последним и при этом самым существенным изменением основного закона страны при Д.А.Медведеве стал возврат прямых выборов глав регионов, которые были отменены в 2005 году. 2 мая 2012 года Медведев подписал федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»». При этом, сигналом для региональных элит стала инициатива об ограничении количества сроков пребывания у власти руководителей субъектов РФ: «Два срока, максимум три. Больше и не нужно, чтобы доказать свою состоятельность, реализовать свои планы»⁸⁸. Было решено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается на срок не более пяти лет и не может замещать

⁸⁸ Сначала – свободный человек, потом – свободная страна. П // Российская газета. 11.11.2010. М., 2010. №5334 (255).

указанную должность более двух сроков подряд⁸⁹. В соответствии с новым законом кандидаты на должность главы субъекта Федерации могут выдвигаться только теми политическими партиями, которые были представлены в региональных законодательных собраниях. При этом партия вправе выдвинуть как партийного, так и беспартийного гражданина РФ.

Главной особенностью новой системы выборов стало то, что Президент РФ имеет право по своей инициативе проводить консультации с политическими партиями и выдвинутыми в порядке самовыдвижения кандидатами. В пояснительной записке к законопроекту, опубликованной на сайте президента, говорится: «Выдвижение политическими партиями своих кандидатов может осуществляться после консультаций с президентом, порядок проведения которых определяется президентом»⁹⁰. Таким образом, был создан т.н. «президентский фильтр». Кроме того, ещё одной важной новацией стало то, что в случае признания выборов несостоявшимися или недействительными должны быть проведены повторные выборы, во время которых руководить регионом должно назначаемое президентом лицо.

Кроме реформы выборов глав регионов, годом ранее на Петербургском международном экономическом форуме Президент заявил о необходимости децентрализации полномочий между уровнями власти – прежде всего в пользу муниципального уровня⁹¹, однако никакого дальнейшего развития данной идеи не последовало.

3) Кадровое обновление региональных властей.

Годы президентства Медведева в области внутренней политики ознаменовались сменой подавляющего числа губернаторов и глав регионов,

⁸⁹ Медведев подписал закон о выборах губернаторов. [Электронный ресурс] // Сахалин.инфо. 02.05.2012. URL: <https://www.sakhalin.info/reforma/75380/> (12.04.2016)

⁹⁰ Президент внёс в Госдуму проект закона об изменении порядка наделения полномочиями глав регионов. [Электронный ресурс] // Kremlin.ru. 16.01.2012. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/14286> (12.04.2016)

⁹¹ Дмитрий Медведев выступил на заседании Петербургского международного экономического форума. [Электронный ресурс] // Kremlin.ru. 17.06.2011. URL: <http://www.kremlin.ru/news/11601> (12.04.2016)

среди которых было много политических долгожителей периода 90-х годов. Так, только за 2010 год со своих постов «по собственному желанию» ушли президент Татарстана Минтимер Шаймиев, президент республики Башкирия Муртаза Рахимов и глава Калмыкии Кирсан Илюмжинов. Был отправлен в отставку мэр Москвы Юрий Лужков «в связи с утратой доверия». Несколько позже в отставку ушли главы Приморского, Пермского, Ставропольского краев, Мурманской, Архангельской, Ярославской, Смоленской, Костромской, Саратовской и целого ряда других областей. На 2011 год при Медведеве из 83 руководителей субъектов Российской Федерации 39 человек (47%) впервые стали губернаторами. При этом в общей сложности при Медведеве были наделены полномочиями 63 высших должностных лица субъектов Российской Федерации, т.е. $\frac{3}{4}$ от их общего числа. Если раньше средний возраст губернаторов составлял 63 года, то при Д.А.Медведеве он снизился сразу на 15 лет. Самому молодому Никите Белых, губернатору Кировской области, при вступлении в должность было 36 лет. Таким образом, «кадровое обновление губернаторского корпуса – осязаемое изменение федеративной палитры России и логичное продолжение масштабного переустройства взаимодействия центра и регионов»⁹². Привлечение молодых госслужащих и их назначения на ключевые посты способствовало частичному обновлению региональных элит, что позволяло федеральному центру усилить контроль над политической региональной элитой.

4) Переименование должностей глав субъектов.

На фоне этих изменений, в ноябре 2010 года Госдума приняла закон, запрещающий называть глав регионов «президентами», что стало важным шагом в ликвидации символического суверенитета регионов и подчеркнуло второстепенную роль глав регионов по отношению к президенту РФ. Стоит отметить, что вопрос, связанный с наименованием должности глав регионов,

⁹² Коньков А.Е. Федеральный центр и регионы России: меняющиеся отношения // Россия и современный мир. 2012. № 3. С. 11

возник ещё в 2001 году во время процесса приведения местных конституций в соответствие с Конституцией РФ. Данный законопроект о наименовании должности главы субъекта РФ был внесен группой депутатов и сенаторов. Инициативу, в частности, поддержали спикер Госдумы Б.Грызлов и глава комитета Госдумы по делам Федерации и региональной политике В.Усачев. "У нас в стране президент один. И в субъектах федерации название высшего должностного лица должно быть другим", - заявил спикер Госдумы Борис Грызлов⁹³. Ранее инициативу поддержал президент Чечни Рамзан Кадыров, предложив региональному парламенту изменить название его должности. Данное предложение было поддержано главами республик Северного Кавказа. Через некоторое время парламент Чечни принял законопроект, согласно которому регион возглавлял «глава» республики, а не «президент». Можно предположить, что подобные действия стали демонстрацией лояльности республик Северного Кавказа федеральному центру.

Закон определял, что в названии главы региона не может использоваться слово "президент". При этом, что немаловажно, поправки позволяют регионам самим выбирать название первого лица субъекта РФ в соответствии со своими историческими традициями. В пояснительной записке к законопроекту были указаны следующие варианты возможных наименований: «глава», «руководитель», «председатель правительства» и т.д. Был установлен переходный период сроком на пять лет, в течение которого субъекты РФ должны были привести свое законодательство в соответствие с новыми требованиями федерального законодательства. Президентские посты на тот момент имели место быть в Бурятии, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Башкирии, Марий Эл, Татарстане, Удмуртии, Чувашии, Якутии, Адыгее и Дагестане. Туву и Хакасию возглавляли председатели правительства. В Карелии, Мордовии, Коми, Калмыкии и Республике Алтай

⁹³ Госдума обсудит законопроект о названиях должностей глав субъектов РФ [Электронный ресурс] // РИА. 01.11.2010. URL : <http://ria.ru/politics/20101101/291384233.html#ixzz45XrubBU8> (15.04.2016)

высшее должностное лицо региона уже на тот момент носило статус «главы» республики.

Выводы

Подводя итог, описанные изменения в модели политико-административного баланса отношений федерального центра и регионов позволяют отнести политику периода президентства Д.А.Медведева к типу «Инерционной политики». За четыре года федеральный центр не провёл никаких кардинальных реформ и действовал исключительно в рамках централистской модели, которой придерживался ранее: развитие вертикали власти с частичным сохранением баланса в отношениях «центр-регионы». С одной стороны, была подготовлена благоприятная среда для дальнейших реформ в ключе усиления роли федерального центра, а с другой – сам факт попыток реформирования парламента и обновление региональных кадров указывает на «нисходящий» регионализм, в рамках которого федеральный центр пытается постепенно развивать институты представительства регионов, что указывает на наличие, пусть и слабых, тенденций регионализма. Ещё одной особенностью периода стало то, что большинство либеральных инициатив, которые предложил Президент, были отклонены или отложены. Таким образом, развитие отношений федерального центра и регионов можно назвать «инерционным».

2.3. Взаимодействие регионов и федерального центра в российской политике 2012-2016 гг.

7 мая 2012 года В.В.Путин вступает в должность президента РФ. Для взаимоотношений федерального центра и регионов это означало продолжение централистских реформ, направленных на укрепление вертикали власти. Однако, крупные реформы, некоторые из которых начались ещё при Д.А.Медведеве, продемонстрировали активную, но отчасти сбалансированную позицию Президента в отношениях федерального центра и регионов: с одной стороны, как и раньше, в политике присутствовала чёткая ориентация на централизм (особенно ярким примером стала отмена прямых выборов глав местного самоуправления), а с другой, попытка большего вовлечения регионов в политику (например, возвращение губернаторских выборов и смешанной избирательной системы, а также реформа верхней палаты парламента).

С мая 2012 по март 2016 гг. произошли следующие важные изменения в модели политико-административного баланса отношений федерального центра и регионов:

1) Возвращение прямых губернаторских выборов.

Третий президентский срок В.В.Путин начался с крупной политической новации, которая была предложена в конце президентского срока Д.А.Медведева - возвращение выборного принципа при формировании исполнительной власти в регионах. 1 июня 2012 года вступил в силу федеральный закон о прямых выборах губернаторов. Директор Центра региональных политических исследований ИМИ МГИМО И.М.Бусыгина считает, что подобные реформы ведут к развитию «подлинного» федерализма и демократии в целом. Для федерации выборы являются важным элементом по той причине, что региональные власти (законодательная и исполнительная) получают легитимацию непосредственно от граждан. Отказ от прямых выборов губернаторов в 2004 году и окончательная их отмена в 2005 был расценен многими экспертами (в том числе И.М.Бусыгиной) как серьёзный отход от

принципов федерации. Таким образом, благодаря восстановлению института прямых выборов губернаторов, в 2012 году был совершён возврат к принципам «подлинного» федерализма⁹⁴.

Однако, как отмечает Бусыгина, существенным минусом данной реформы является то, что возвращенный институт губернаторства никак не подкреплён другими институтами. «Контроль посредством выборов - крайне важная и ничем не заменимая часть истории, но только часть. Ее необходимо дополнить так называемым «горизонтальным контролем», основанным на взаимном «присмотре» политиков друг за другом. Чтобы стать эффективной, эта разновидность контроля нуждается в наличии государственных агентств, которые уполномочены наблюдать, контролировать и, при необходимости, налагать на другие агентства санкции за незаконные действия. Подобные учреждения должны обладать не только правовыми полномочиями, но и достаточной степенью автономии по отношению к другим государственным службам. Агентства, обеспечивающие горизонтальную подотчетность, традиционно включают исполнительную, законодательную и судебную власти, однако в современных демократиях в их число входят еще и институт омбудсмана, счетные палаты, налоговые органы и так далее»⁹⁵. Таким образом, возврат к прямым выборам губернаторов без прочих институциональных реформ может привести к ослаблению контроля губернаторов федеральным центром. Кроме того, утверждает Бусыгина, возвращение губернаторских выборов, при условии сохранения их фактической зависимости от федерального центра, делает губернаторов подотчётными и перед федеральной властью, и перед гражданами, благодаря которым они были выбраны. Трудность состоит в том, что запросы и требования этих инстанций могут сильно различаться. С одной стороны, губернаторам важно сохранять доверие как первой, так и второй группы, что достаточно трудно, с другой

⁹⁴ Возвращение старого института: прямые выборы губернаторов. [Электронный ресурс] // Архивный сайт МГИМО. 19.12.12. URL: <http://old.mgimo.ru/news/experts/document233974.phtml> (15.04.2016).

⁹⁵ URL: <http://old.mgimo.ru/news/experts/document233974.phtml>

стороны, у губернаторов появляется возможность «уклонения от «правильных» действий посредством манипулирования и игры на противоречиях интересов федерального центра и граждан»⁹⁶.

Важным дополнением к закону о возвращении прямых выборов стал пункт о введении «муниципального фильтра», что значило необходимость поддержки кандидата в губернаторы 5-10% выборных лиц местного самоуправления. Кроме этого, в законе уже существовал новый фильтр – «президентский». Данная поправка вызвала широкий резонанс среди оппозиционных депутатов, в частности от партий КПРФ и «Справедливая Россия». 13 ноября 2012 года группа из 109 депутатов Госдумы от КПРФ и "Справедливой России" попросила Конституционный суд проверить некоторые положения законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" на предмет нарушений Конституции. «Заявители утверждали, что поправки в закон о выборах губернатора по сути вводят избирательные цензы, что ограничивает право граждан избирать и быть избранными. Депутаты указывали, что среди парламентских партий только у "Единой России" достаточно депутатов и глав муниципалитетов для обеспечения выдвижения кандидата»⁹⁷. Депутаты придерживались той позиции, что вовлечение лиц местного самоуправления в избирательный процесс нарушает принцип разделения властей, поскольку своими подписями местное самоуправление будет, по сути, участвовать в формировании системы исполнительной власти субъектов РФ.

⁹⁶ Возвращение старого института: прямые выборы губернаторов. [Электронный ресурс] // Архивный сайт МГИМО. 19.12.12. URL: <http://old.mgimo.ru/news/experts/document233974.phtml> (15.04.2016).

⁹⁷ Муниципальный фильтр на выборах губернаторов признали конституционным. [Электронный ресурс] // Lenta.ru. 24.12.2012. URL: <https://lenta.ru/news/2012/12/24/filter/> (15.04.2016).

Конституционный суд РФ 24 декабря постановил, что противоречий Конституции РФ в «муниципальном фильтре» на выборах губернаторов обнаружено не было⁹⁸. В постановлении говорится, что «федеральный законодатель» вправе ставить условия, которые исключают участие в выборах тех кандидатов, которые не имеют достаточной поддержки избирателей. Таким условием может быть, в том числе, требование собрать определенное количество подписей в поддержку кандидата или участие в выдвижении кандидата на должность лиц местного самоуправления. Поддержка местных властей «будет означать признание реальной способности кандидата в случае победы на выборах действовать в интересах жителей региона»⁹⁹, говорится в постановлении.

2) Крупная реформа Совета Федерации. Изначально законопроект подразумевал возвращение прямых выборов сенаторов в верхнюю палату парламента, что должно было повысить статус института и региональное представительство, однако финальная («президентская») версия минимизировала ожидаемый эффект реформы.

27 июня Президент внёс в Госдуму законопроект о порядке формирования Совета Федерации, который должен был повысить роль и престиж верхней палаты парламента, а также приблизить сенаторов к тем регионам, представителями которых они являются. Идея стала особенно актуальной после принятия закона о возвращении губернаторских выборов. Кроме повышения роли Совета Федерации в политике государства, члены верхней палаты предложили прописать порядок досрочного прекращения их полномочий, поскольку действующий на тот момент закон предусматривал возможность практически бесконтрольного отзыва сенаторов органами государственной власти субъектов РФ. Таким образом, положение членов

⁹⁸ Конституционный Суд РФ провозгласил решение по делу о проверке конституционности поправок в законы, касающиеся прямых губернаторских выборов. [Электронный ресурс] // Конституционный Суд Российской Федерации. 24.12.2012. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3064> (16.04.2016).

⁹⁹ URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3064>

Совета Федерации было крайне нестабильным, а сама возможность подобных мер вступало в противоречие с их статусом.

Закон был окончательно принят в 3-м чтении осенью, 20 ноября. «За основу президентского законопроекта был взят разработанный и подготовленный председателем Совета Федерации В.Матвиенко документ, выносившийся ранее на общественное обсуждение»¹⁰⁰. По итогам обсуждения 74% граждан поддержало законопроект. Однако, по мнению ряда экспертов, из финального документа («президентской версии») исчезли те пункты, которые предполагали более активное участие граждан в выборах сенаторов.

До реформы, в Совет Федерации делегировалось по два сенатора от региона из числа муниципальных, региональных или федеральных депутатов. От исполнительной власти сенатора в Совет Федерации отправляет лично губернатор, от законодательной - региональное законодательное собрание путем голосования. В финальной версии нового законопроекта, региональные законодательные собрания должны выбирать сенатора исключительно из тех депутатов, представленных в Заксобрании. Кроме того, была исключена возможность попасть в Совет Федерации депутатов муниципального собрания и Госдумы. В отношении процедуры назначения выбранного губернатором сенатора были предусмотрен ряд серьёзных изменений: кандидат в губернаторы должен был идти на выборы вместе с тремя кандидатами в Совет Федерации, одного из которых он, в случае победы на выборах, обязан назначить сенатором. В более ранней версии законопроекта В.И.Матвиенко предлагала ввести прямые выборы выдвигаемого губернатором сенатора. Отказ от данной идеи минимизировал рост представительности сенаторов, которого добивались сторонники законопроекта.

Финальная версия законопроекта вызвала опасения среди некоторых членов Совета Федерации. Так, например, сенатор Л.Нарусова в ходе

¹⁰⁰ Все пустое. Реформа Совета Федерации оказалась полумерой. [Электронный ресурс] // Lenta.ru. 28.06.2012. URL: <https://lenta.ru/articles/2012/06/28/sovfed/> (16.04.2016).

обсуждения законопроекта высказала предположение, что новый порядок назначения сенаторов может способствовать проникновению в верхнюю палату представителей криминалитета и олигархии. В.В.Путин заявил, что он, хоть и разделяет эти опасения, считает, что для будущего губернатора «важнее победить на выборах, чем удовлетворить амбиции тех, кто финансирует слева и справа его избирательную кампанию»¹⁰¹. Из этого следует, что губернатор должен был внимательно выбирать своих кандидатов в сенаторы.

Сторонники законопроекта, ожидавшие менее компромиссного решения от президента, сочли, что финальная версия отвела гражданам роль «фильтра». Вместе с этим было признано, что новый закон позволил Совету Федерации частично повысить уровень представительности. Теоретически, благодаря реформе сенаторами могут стать не только представители региональных элит и ближайшее окружение губернатора, но и представители оппозиции в тех регионах, где у партии власти нет большинства в региональных заксобраниях. Однако, как отмечали эксперты, демократизация парламента с мало долей вероятности повышает статус верхней палаты.

Руководитель Центра исследований федеративных отношений Института экономики РАН С.Валентей в апреле 2012 года отмечал, что Совету Федерации нужно предоставить право вносить поправки в законы, принятые Госдумой, поскольку верхняя палата имеет возможность либо одобрить, либо отклонить закон, поступивший из Госдумы¹⁰². Главной проблемой Валентей считает неопределенность места Совета Федерации как палаты регионов в системе законодательной власти. По мнению исследователя, «Совет Федерации должен перестать играть роль просто высшего законодательного органа. Обусловлено это тем, что представительство в нем всех субъектов Федерации делает его единственным, кто способен обеспечить, во-первых, законодательное оформление приемлемой для России модели федеративных отношений, во-

¹⁰¹ Все пустое. Реформа Совета Федерации оказалась полумерой. // Lenta.ru. 28.06.2012. URL: <https://lenta.ru/articles/2012/06/28/sovfed/> (16.04.2016).

¹⁰² Совет Федерации: нескончаемая реформа верхней палаты. // РБК. 26.11.2012. URL: <http://www.rbc.ru/politics/26/11/2012/833470.shtml> (16.04.2016).

вторых - правовое обеспечение реализации адекватной отечественным реалиям региональной политики»¹⁰³.

Таким образом, возвращение губернаторских выборов и продолжение реформ Совета Федерации отражало стремление власти, с одной стороны, повысить участие избирателей в политической жизни страны, а с другой, повысить легитимность государственных институтов при обязательном условии сохранения контроля над политическими процессами федеральным центром. Так, например, бывший председатель Совета Федерации С.М.Миронов назвал реформу «половинчатой»¹⁰⁴.

В рамках реформы Совета Федерации президентом были внесены некоторые менее значительные изменения. Во-первых, была предпринята попытка омолодить состав Совета: сенатором мог стать кандидат в возрасте 21 года, а не 35 как было ранее. В то же время Президент продвигает поправку о продлении срока гражданской службы до 70 лет для высоких чиновников. Во-вторых, выдвинув сенатора, губернатор или законодательное собрание региона уже не могли прекратить его полномочия. В-третьих, был возвращен «ценз оседлости», который поддерживался В.В.Путиным в 2007 году, но в 2008 году был отменён по инициативе Д.А.Медведева. Однако, если раньше «ценз оседлости» составлял десять лет, то в новой редакции закона он был снижен до пяти лет. «Ценз оседлости» предполагал, что будущий член Совета Федерации должен в течение пяти лет, предшествовавших выдвижению на пост, постоянно проживать на территории соответствующего субъекта Федерации или работать в данном субъекте РФ чиновником. Важно отметить, что данное правило не распространяется на депутатов Госдумы и ранее назначенных членов Совета Федерации. В 2014 году закон был дополнен альтернативным требованием совокупного проживания на территории субъекта РФ в течение 20 лет (закон от

¹⁰³ Совет Федерации: нескончаемая реформа верхней палаты. [Электронный ресурс] // РБК. 26.11.2012. URL: <http://www.rbc.ru/politics/26/11/2012/833470.shtml> (16.04.2016).

¹⁰⁴ Сергей Миронов: Реформы Совета Федерации не было бы без Болотной площади. [Электронный ресурс] // Mironov.ru. 28.06.2012. URL: <http://mironov.ru/main/interview/576> (16.04.2016).

28.06.2014 № 196-ФЗ¹⁰⁵), что облегчало возможность выдвижения региональных представителей, которые по какой-либо причине не удовлетворяли условия пятилетнего ценза, в Совет Федерации.

В июле 2014 года вступила в силу важная поправка к Конституции РФ (закон от 21.07.2014 № 11-ФКЗ¹⁰⁶), которая дополнила состав Совета Федерации так называемыми «президентскими сенаторами». Вместе с представителями субъектов РФ в Совет стали входить представители Российской Федерации, назначаемые лично Президентом. Их число должно составлять не более 10% от числа всех представителей от субъектов. Данная поправка волну дискуссий «о нарушении разделения властей и несменяемости власти, а также догадок о личностях будущих сенаторов»¹⁰⁷. Таким образом, учитывая то, что в РФ 85 субъектов, каждый из которых назначает в Совет Федерации двух представителей (от законодательной и исполнительной власти), численность сенаторов составляет 170 человек, число «президентских сенаторов» может составлять до 17 человек. Р.В.Михайлов, заместитель председателя Экспертного совета Фонда ИСЭПИ (Институт социально-экономических и политических исследований), считает, что, исходя из опыта стран, где подобная система действует достаточно давно (Великобритания, Италия и т.д.), данная поправка «способна значительно увеличить политический вес СФ, а также придать дополнительный политический импульс

¹⁰⁵ О внесении изменений в статью 2 Федерального закона О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 N 196-ФЗ. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164850/ (14.04.2016).

¹⁰⁶ О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФКЗ. [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. 22.07.2014. URL : <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?111603> (14.04.2016).

¹⁰⁷ Гаганов А. Законодательные итоги 2014 года. [Электронный ресурс] // Центр Сулакшина. 01.01.2015. URL: <http://rusrand.ru/analytics/zakonodatelnye-itogi-2014-goda> (14.04.2016).

верхней палате российского парламента»¹⁰⁸. На это есть ряд причин. Во-первых, как справедливо отмечает Михайлов, Совет Федерации – это не просто палата регионов, которая выполняет роль представительства субъектов РФ в федеральном парламенте, но и, по сути своей, институт, отвечающий за реализацию федеративных отношений. Поскольку субъекты федерации и федеральный центр выступают сторонами этих отношений, не представленным в верхней палате является федеральный центр. Появление президентского квотирования сенаторов, по мнению эксперта, способствует сбалансированности общефедеральных и региональных интересов при принятии важных решений в рамках реализации стратегических целей развития государства. Во-вторых, подобная квота может стать «инструментом реализации соответствующих конституционных полномочий главы государства»¹⁰⁹. Президент, согласно статьям 80 и 85 Конституции РФ, «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти»¹¹⁰, «согласовывает интересы и разрешает разногласия между органами государственной власти РФ и ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов РФ»¹¹¹. В-третьих, благодаря президентской квоте состав Совета Федерации пополняют профессионалы с большим государственным и политическим опытом, что положительно отразится на работе верхней палаты.

¹⁰⁸ Михайлов Р. В. Президентские сенаторы усилят роль Совета Федерации. [Электронный ресурс] // Независимая газета. 03.03.2014. URL: http://www.ng.ru/ideas/2014-03-03/5_sovfed.html (14.04.2016).

¹⁰⁹ Михайлов Р. В. Президентские сенаторы усилят роль Совета Федерации. [Электронный ресурс] // Независимая газета. 03.03.2014. URL: http://www.ng.ru/ideas/2014-03-03/5_sovfed.html (14.04.2016).

¹¹⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [Электронный ресурс] // Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-6.htm> (14.04.2016).

¹¹¹ URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-6.htm>

Исходя из позиции Михайлова, которую разделяет автор исследования, подобные реформы не только способствуют сбалансированности отношений федерального центра и регионов, но и позволяет обеим сторонам достигать консенсусных решений в рамках государственного института. Однако, В.В.Путин до сих пор не реализовывал свои полномочия по назначению сенаторов в Совете Федерации. В ноябре 2014 года спикер верхней палаты В.И.Матвиенко заявила, что «считает неактуальным в ближайшие год-два вопрос о заполнении президентской квоты сенаторов в верхней палате парламента»¹¹². В связи с этим стоит отметить, что в поправках не был указан срок, в течение которого президент обязан назначить в верхнюю палату своих представителей.

3) Возвращение смешанной избирательной системы. Данная реформа, учитывая опыт выборов вплоть до 2003 года, должна повысить представительство регионов в Госдуме за счёт восстановления одномандатных округов.

Крупной реформой в 2014 году стал Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который вернул смешанную мажоритарно-пропорциональную систему выборов. Так если в 2003, 2007 и 2011 годах выборы депутатов в Государственную Думу проводились по партийным спискам, то выборы 2016 года будут проводиться по смешанной системе (последний раз проводились в 1999 году). 225 депутатов будут избираться по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, и еще 225 депутатов – по одномандатным округам. Напомним, что в параграфе 2.1., исходя из опыта выборов до отмены одномандатной системы в 2005 году, было выдвинуто предположение, что голосование по одномандатным округам

¹¹² В течение ближайших двух лет президентская квота сенаторов в Совете Федерации заполняться не будет. [Электронный ресурс] // Независимая газета. 20.11.2014. URL: http://www.ng.ru/politics/2014-11-20/2_sovfed.html (15.04.2016).

должно положительно сказаться на региональном представительстве. Кроме того, были предложены и реализованы проекты, ассиметричные проектам Д.А.Медведева. Так, например, не имеющие представительства в Госдуме партии обязаны собирать не менее 200 тыс. подписей в поддержку своего списка, а одномандатники должны заручиться поддержкой 3% избирателей округа. Кроме того, напомним, что в 2012 году в процессе правки законопроекта о выборах губернатора были введены «муниципальный фильтр» для кандидатов и система консультаций с президентом, что стало серьёзным препятствием для оппозиционных партий. На региональных выборах весной 2014 года для партий ввели новый фильтр: сбор подписей для тех, у кого нет фракции в Заксобрании субъекта Федерации.

4) Вхождение в состав РФ двух новых субъектов федерации – Крыма и Севастополя, а также создание Крымского ФО. Федеральный центр столкнулся с целым рядом трудностей: новый регион требует огромных капиталовложений и человеческих ресурсов (т.н. кадровый голод), продуманной региональной программы развития, а также синхронизации законов нового региона с федеральной законодательной базой. Кроме того, как показал 2014 год, сегодняшняя региональная политическая элита может вступать в конфликт с федеральным центром, что подрывает доверие последнего к главе региона. Есть два возможных варианта развития событий: 1) Диалог между федеральным центром и регионом будет рано или поздно налажен, что позволит избегать конфликтов в будущем; 2) Федеральный центр санкционирует обновление или смена региональной политической элиты на более лояльную федеральному центру, однако нехватка кадров и нежелание столичных политиков передислоцироваться в Крым не позволяет в ближайшей перспективе говорить о возможности реализации подобного сценария.

В марте 2014 года в состав РФ вошли два новых субъекта – республика Крым и город Севастополь, что было оформлено соответствующим Федеральным конституционным законом (от 21.03.2014 № 6-ФКЗ). Указом президента В.В.Путина от 21 марта 2014 года был образован Крымский

федеральный округ. В состав округа вошли два субъекта федерации: Республика Крым и город федерального значения Севастополь. Кроме того, было создано специальное министерство, которое регулировало процесс вхождения Крыма в состав федерации и быстро выявляла проблемы, которые федеральный центр должен был и мог решить на тот момент времени. Министерство по делам Крыма, как и Государственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г.Севастополя, стало временным институтом и было упразднено 15 июля 2015 года «в связи с завершением переходного периода, предусмотренного Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополя», а также в целях оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти»¹¹³. Однако, ликвидация Государственной комиссии повлекла за собой создание нового института - Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя, которая дублировала функции предшествующего органа. В дальнейшем, причиной неэффективного взаимодействия федерального центра и региона, по некоторым данным, мог стать тот факт, что в упраздненном Министерстве по делам Крыма работало не менее 200 сотрудников, в то время как в Министерстве экономического развития, которому были переданы функции Министерства по делам Крыма, под работу с регионом выделено 16 человек. Таким образом, регион потерял достаточно эффективный институт, который, с одной стороны, способствовал стабилизации региона, а с другой, был важным каналом диалога региона с федеральным центром.

Осенью 2014 года между правительством республики и федеральным центром возник конфликт. Глава Крыма Сергей Аксенов заявил, что

¹¹³ Подписан Указ об упразднении Министерства по делам Крыма. [Электронный ресурс] // Kremlin.ru. 15.06.2015. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/49998> (15.04.2016).

федеральное правительство не перечислило средства по ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя до 2020 года». По информации специалистов российского кабинета министров, «профессионализм и качество работы региональных властей вызывает серьезную озабоченность у руководства правительства»¹¹⁴. Минэкономразвития и Минфину в начале ноября было поручено определить размер ущерба, нанесенного федеральному бюджету в связи с замораживанием предусмотренных на 2015 год бюджетных ассигнований на реализацию программы, а также внести предложения о наказании региональных чиновников. Причиной финансового конфликта могло стать закрытие министерства по делам Крыма, через которое согласовывались все документы. После закрытия министерства Крымский Федеральный округ оказался под юрисдикцией министерства экономического развития, однако министерство, по словам представителей региональных властей республики, работает неэффективно. «Ошибки везде. Сидим, переделываем их с утра до вечера. Складывается впечатление, что московские чиновники заинтересованы в недопущении наших программ к финансированию»¹¹⁵.

Осенью 2015 года регион столкнулся с серьезным кадровым дефицитом чиновников и специалистов. По словам спикера крымского парламента В.Константинова, в Крыму органы государственной власти и местного самоуправления испытывают кадровый дефицит¹¹⁶. На уровне местных органов вакансии составляют 35% всех рабочих мест. Большой объем вакансий остаётся на уровне совета министров и Государственного совета. Кроме того, по оценкам Константинова для реализации ФЦП развития Крыма до 2020 года необходимо около 10 тыс. специалистов. Причиной стало то, что до вхождения

¹¹⁴ Правительство Крыма продолжило перепалку с федеральным центром. [Электронный ресурс] // Znak.com. 21.12.2015. URL: https://www.znak.com/2015-12-21/pravitelstvo_kryma_prodolzilo_perepalku_s_federalnym_centrom (15.04.2016)

¹¹⁵ URL: https://www.znak.com/2015-12-21/pravitelstvo_kryma_prodolzilo_perepalku_s_federalnym_centrom

¹¹⁶ В Крыму не хватает желающих руководить. [Электронный ресурс] // Коммерсант.ru. 09.11.2015. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2849826> (15.04.2016).

в состав РФ в регионе отсутствовала востребованность в большом количестве специалистов. На укрепление органов власти в Крыму кадрами как одну из главных задач еще в декабре 2014 года на совещании Совбеза указал секретарь спикера крымского парламента Николай Патрушев. Сегодня кадровую проблему республика решить самостоятельно не может, в связи с чем региональные власти ожидают поддержки со стороны федерального центра. В частности, в региональном правительстве уже работает целый ряд специалистов из Москвы и других регионов РФ.

5) Отмена прямых выборов глав местного самоуправления. Отмена прямых выборов глав муниципалитетов стала серьезным шагом в усилении вертикали власти в регионах, который ещё в начале 2000-х виделся невозможным. Под прямым контролем оказывались практически все уровни региональной власти, что демонстрировало резкое понижение автономности регионов.

27 мая 2014 была реализована кардинальная реформа, которая отменяла прямые выборы глав местного самоуправления. «Федеральным законом № 136 — ФЗ» были внесены изменения в ряд статей закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На основании принятых поправок власти муниципальных образований уже более чем в половине субъектов отказались от всеобщих выборов мэра в пользу его назначения представительным органом. В целом реформа коснулась 71% муниципальных образований в Российской Федерации. В 2015 году отмена муниципальных выборов власти прошла в Республике Карелия, Приморском крае, Амурской области, Иркутской области, Омской области, Челябинской области, в Ханты-Мансийском АО-Югра. Реформа вызвала недовольство населения, вылившееся в митинги и жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации. Ни в одном из случаев Конституционный суд не находил противоречий нового закона с Конституцией, в некоторых случаях суд отклонял жалобы. Так, например, "в Иркутской области суд признал не противоречащим Конституции РФ областной закон, согласно которому мэр

избирается из состава представительного органа. В Самарской и Челябинской областях жалобы были отклонены под предлогом того, что граждане руководствуются желанием защитить «субъективно понимаемый заявителями общественно-политический интерес»¹¹⁷, а не желанием реализовать свои права и свободы.

б) Аресты губернаторов. За 2014-15 года произошёл целый ряд арестов и проверок губернаторов и их команд, что, с одной стороны, подняло большое количество дискуссий, в том числе породило мифы, а с другой, дало определенный сигнал региональным политическим элитам. Однако, эксперты до сих пор не могут назвать, во-первых, причины арестов, а во-вторых – конкретной цели (стимуляция глав регионов, активизация борьбы с коррупцией и т.п.). Кроме того, возникает вопрос о том, продолжится ли подобная практика в 2016 году.

9 сентября 2014 года был отправлен в отставку губернатор Брянской области Николай Денин, а в мае 2015 года его обвинили в злоупотреблении должностными полномочиями и приговорили к 4 годам колонии. Исходя из информации, представленной на новостном портале «Lenta.ru», «...губернатору Брянской области поступило предложение провести сентябрьский единый день голосования в рабочем режиме, а затем оставить пост по собственному желанию - с перспективой перехода на другую работу. Денин будто бы не только отказался написать заявление, но и потребовал встречи с главой государства»¹¹⁸. Более распространённым предположением является то, что Денин был причастен сразу к нескольким коррупционным скандалам. По словам источника «Газеты.Ru», близкого к администрации президента, «постоянные коррупционные скандалы, в которых фигурировало имя главы Брянской области, и стали причиной отставки с максимально жесткой

¹¹⁷ Войтенко В.П. Регионы России: итоги 2015 года. [Электронный ресурс] // Центр Сулакшина. 08.01.2016. URL: <http://rusrand.ru/analytics/regiony-rossii-itogi-2015-goda> (16.04.2016).

¹¹⁸ Ю. Васильев. Мавзолей Денина. [Электронный ресурс] // Lenta.ru. 10.10.2014. URL: <https://lenta.ru/articles/2014/10/09/denin/> (16.04.2016).

формулировкой «в связи с утратой доверия»¹¹⁹. Кроме того, в рейтинге эффективности губернаторов, составленном Фондом развития гражданского общества, губернатор Брянской области был на одном из последних мест.

В марте 2014 года Президент отправил ещё одного губернатора в отставку «в связи с утратой доверия» - губернатора Новосибирской области В.Юрченко. По информации официального представителя СК РФ В.Маркина, «Юрченко проходит свидетелем по уголовному делу, возбужденному по статье *мошенничество* по факту продажи в 2011 году земельного участка и объекта незавершенного строительства, расположенных по улице Чаплыгина»¹²⁰.

4 марта 2015 года губернатор Сахалинской области, Александр Хорошавин, был арестован при получении взятки за заключение госконтракта на строительство одного из блоков Южно-Сахалинской ТЭЦ. После этого 25 марта 2015 года, находясь в СИЗО, Глава Сахалинской области был снят с поста Указом Президента с формулировкой «в связи с утратой доверия». Затем последовал коррупционный скандал вокруг Губернатора Белгородской области Е.Савченко: в конце осени 2015 года ФАС заявила, что намерена проверить законность заключения соглашений Савченко с рядом местных фондов и хозяйствующих субъектов на предмет нарушения статьи №16 Федерального Закона «О защите конкуренции». Однако, в итоге губернатор не был освобожден от должности.

Самым известным делом против губернатора стал арест главы республики Коми В.Гайзера и еще 14 человек в связи с расследованием дела об организации преступного сообщества и мошенничестве. Арестован не только глава республики, но и его заместитель А.Чернов, а также заместитель председателя правительства Коми К.Ромаданов. Официальный представитель СК РФ В.Маркин заявил, что целью преступного сообщества являлось

¹¹⁹ Подосенов С. Картофелевед вместо птицевода. [Электронный ресурс] // Газета.ru. 09.09.2014. URL: http://www.gazeta.ru/politics/2014/09/09_a_6207741.shtml (16.04.2016).

¹²⁰ Новосибирские депутаты не будут расследовать причины отставки Юрченко. [Электронный ресурс] // РИА. 27.03.2014. URL: <http://ria.ru/nsk/20140327/1001243001.html> (17.04.2016).

завладение государственным имуществом преступным путем. Павел Салин, директор Центра политологических исследований Финансового университета считает, что «общеполитическая подоплека тут конечно есть. Региональной элите, скажем так, сужают степени свободы. Во время ареста сахалинского губернатора Хорошавина региональной элите показали, что неприкасаемых нет, и даже действующего губернатора можно арестовывать»¹²¹.

7) Обновление рейтинга эффективности губернаторов.

В 2015 году в Рейтинг эффективности губернаторов, проводимого Фондом развития гражданского общества, был введен т.н. «понижающий коэффициент», который представляет собой фактор аффилированности, в основе которого лежит оценка способности Глав субъектов обеспечивать условия для транспарентного экономического развития в условиях честной конкуренции и анализ их невовлеченности в деятельность местных бизнес-структур. Понижающий коэффициент, демонстрирующий их связь с местными бизнес-элитами, в октябрьском рейтинге был применен к 20 из 85 губернаторов. Так, например, рейтинг Главы Томской области, С.Жвачкина, понизился в рейтинге по причине «дружеских отношений» с главой «Томской домостроительной компании», которая из федерального и регионального бюджетов Томской области получила 450 млн.руб. Таким образом, федеральный центр предпринял попытку ослабить связь региональной политической элиты с региональной бизнес элитой. Причиной может быть желание федерального центра максимально исключить бизнес из политической сферы.

Выводы

Подводя итог краткого обзора российской модели политико-административного баланса в 2012-2016 гг., описанные изменения позволяют

¹²¹ Арест губернатора Гайзера: криминал или политика? [Электронный ресурс] // BBC Русская служба. 21.09.2015. URL: http://www.bbc.com/russian/russia/2015/09/150921_russia_governor_arrest (18.04.2016)

отнести политику данного периода к типу «Реактивной политики». За три с половиной года федеральный центр смог достаточно успешно реализовать реформы в рамках отношений «центр-регионы», а также оказал решающее влияние на финальную версию реформы главного представительного института – Совета Федерации, сделав её, с одной стороны, во многом выгодной себе, нежели регионам, с другой – был сделан очередной шаг в повышении участия регионов в политике государства, что демонстрирует, в определенной степени, поддержку существующих тенденций регионализма в русле «нисходящего» регионализма. Кроме того, для федерального центра был характерен точечный подход, поскольку за время президентства Д.А.Медведева общие правила взаимодействия с регионами не были изменены.

Стоит добавить, что Россия столкнулась с глубоким экономическим кризисом, который, в первую очередь, резко негативно отразился на состоянии субъектов федерации. В связи с этим, основной повесткой для федерального центра сегодня является экономическая поддержка регионов (через программы развития, эффективное перераспределение доходов между субъектами и т.д.), а для регионов – участие в стабилизации собственного положения. На современном этапе экономический кризис продемонстрировал необходимость активного взаимодействия в рамках отношений «центр-регионы» и стимулирует «игроков» к поиску консенсусного решения стоящих перед государством проблем. В случае реализации подобного сценария развития отношений «центр-регионы» появится реальная возможность развития тенденций регионализма. Вопрос состоит только в том, будет ли развиваться такой сценарий в последующие годы, или же, например, федеральный центр, под предлогом необходимости широких полномочий для стабилизации экономики страны, сможет резко сместить баланс сил в свою сторону, что минимизирует или, в крайнем случае, ликвидирует регионалистские тенденции.

Данная ситуация с одной стороны, не позволяет федеральному центру вести «инерционную политику», поскольку действия должны носить

актуальный или предупреждающий характер, с другой стороны, «проективная политика» также невозможна, поскольку перед государством стоит задача выйти из кризисного состояния как можно быстрее, а также сохранить баланс в отношениях «центр-регионы», ввиду чего опора на долгосрочные перспективы в сложившейся ситуации не принесёт необходимого эффекта. Таким образом, «реактивная политика», в некотором смысле, является не только предпочтительной, но и вынужденной.

ГЛАВА 3: ФЕНОМЕН СЕПАРАТИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКЕ

На сегодняшний день на территории Российской Федерации не существует крупных, действующих политических течений, организаций или партий, которые открыто выступают за сецессию или максимальную автономию региона от федерального центра. С приходом к власти В.В.Путина, за 2000-ые годы федеральный центр с помощью реформ, жёсткой централизации и, в некоторых случаях, с помощью военного вмешательства смог ликвидировать сепаратистские настроения и их очаги, возникшие в 90-ые годы. Результатом такой политики центра стало снижение уровня влияния организаций, поддерживающих сепаратистские идеи (например, ВТОЦ (Всетатарский общественный центр), который занимался продвижением идеи о независимости Татарстана) и восстановление контроля над Северо-Кавказским регионом (сторонники независимого государства Ичкерия находятся в эмиграции (А.Закаев и др.), убиты (А.Масхадов, Хаттаб и др.) или приняли сторону действующего легитимного правительства республики (М.Ханбиев и др.)). Таким образом, как отмечает Чарльз Кинг, профессор Джорджтаунского университета, «за время пребывания Путина на российском политическом Олимпе автономистские и сепаратистские устремления смолкли»¹²². Однако, при всех упомянутых успехах, сепаратизм для России, как для крупного полиэтнического государства, остаётся одной из самых актуальных и серьёзных угроз. В связи с этим, мы провели краткий обзор мер, принимаемых федеральным центром для борьбы с сепаратизмом в три разные периода времени: 2000-2008, 2008-2012 и 2012-2016 гг.

¹²² Маркедонов С. Беловежское наследие. [Электронный ресурс] // Россия в глобальной политике. 23.12.2012. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Belovezhskoe-nasledie-15788> (18.04.2016).

3.1. Борьба с сепаратизмом в современной российской политике 2000-2008 гг.

Подписанный в 1997 году договор о мирном урегулировании конфликта в Чечне, который подписали Б.Н.Ельцин и А.А.Масхадов, завершил Первую Чеченскую войну, но не смог окончательно примирить федеральный центр и сепаратистов. Так, к моменту вступления В.В.Путина в должность президента (май 2000 года) Россия находилась в активной фазе Второй Чеченской войны с активизировавшимися на территории Чечни сепаратистами (чаще именуются террористами). Кроме того, в 2002 году Россия подписала Соглашение о Региональной антитеррористической структуре в рамках ШОС, ратифицировала Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, а также приняла участие в Организации Исламской Конференции.

1) Вторая Чеченская война

Вторая Чеченская война, официально называвшаяся «Контртеррористической операцией на Северном Кавказе» (КТО), началась с попытки вторжения сил чеченских сепаратистов на территорию республики Дагестан в августе 1999 года группировками Ш.Басаева и Хаттаба¹²³. Боевые столкновения федеральных сил с боевиками продолжались более месяца. В это время (4-16 сентября) в нескольких городах России были организованы крупные террористические акты, в которых погибли мирные жители - в Москве, Волгодонске и Буйнакске были взорваны жилые дома. Спустя несколько дней после терактов было решено заблокировать границы Чечни войсками РФ. 23 сентября Президент РФ издал Указ "О мерах по повышению эффективности контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации", предусматривающий создание

¹²³ Вторая чеченская война официально завершена. [Электронный ресурс] // РИА. 16.04.2009. URL: <http://ria.ru/analytics/20090416/168270914.html> (21.04.2016).

Объединенной группировки войск (сил) на Северном Кавказе для проведения КТО.

В течение 2000-20002 годов был успешно проведён ряд операций по ликвидации боевиков, итогом которых стало отступление сепаратистов от границ Дагестана и переход от активных боевых действий к организации диверсий и терактов. В 2002 году в Москве был совершен захват заложников в Театральном центре «Норд-Ост» на Дубровке: террористы требовали вывода российских войск с территории Чечни. В ходе операции по освобождению заложников все боевики были убиты (40 человек), потери среди мирных граждан составили 130 человек. На протяжении весны и лета 2004 года наблюдалось значительное увеличение числа громких диверсий и терактов как в зоне конфликта (Чеченская Республика), так и за ее пределами:

6 февраля - в Москве террористом-смертником был совершён взрыв в вагоне поезда между станциями «Автозаводская» и «Павелецкая».

9 мая - в Грозном во время празднования Дня Победы в результате взрыва на трибуне стадиона погибли президент Чеченской Республики Ахмат Кадыров и председатель Госсовета Хусейн Исаев.

21-22 июня - широкомасштабное нападение на город Назрань (столица Ингушетии) группировкой боевиков под предводительством Ш.Басаева, в ходе которого был захвачен склад с оружием, которое, предположительно, использовалось во время теракта в Беслане.

24 августа - взрывы самолётов Ту-154 и Ту-134 террористками-смертницами в воздухе над Тульской и Ростовской областями.

24 августа - в Москве произошёл взрыв на остановке общественного транспорта на Каширском шоссе.

31 августа – в Москве у станции метро «Рижская» смертница привела в действие взрывное устройство.

Ответственность за все эти теракты взял на себя Ш.Басаев, один из лидеров чеченских сепаратистов. Осенью того же года ФСБ была назначена награда в 300 миллионов рублей за информацию о Басаеве.

Ещё один крупный теракт произошёл 1 сентября 2004 года: был совершен захват заложников в школе №1 в городе Беслан, Северная Осетия. Боевики требовали «признания независимости ЧРИ и соблюдения свободы вероисповедания в России, при этом пообещав от имени всех мусульман России отказаться от вооружённых действий против РФ как минимум на 10-15 лет, войти в состав СНГ и ни с кем не заключать против России политических, военных и экономических союзов»¹²⁴. Кроме того, одним из требований стала отставка В.В.Путина¹²⁵. В ходе штурма федеральными войсками были убиты все боевики.

Теракт в Беслане стал важной точкой в переосмыслении федеральным центром существующих методов борьбы с сепаратизмом. 4 сентября В.В.Путин «выступил с телеобращением к нации, в котором выразил соболезнования пострадавшим, пояснил о необходимости защищать страну и её территориальную целостность и призвал не поддаваться панике»¹²⁶. Президент заявил о подготовке комплекса мер с целью укрепления единства страны за счет создания новой системы взаимодействия институтов и органов, отвечающих за контроль ситуации на Северном Кавказе, и реализации новых подходов в работе правоохранительных органов. Через некоторое время были отправлены в отставку глава МВД Северной Осетии К.Дзантиев и руководитель УФСБ РСО-А В.Андреев.

Кроме того, мерой по борьбе с сепаратизмом можно рассматривать принятый 13 сентября 2004 года указ президента об отмене прямых выборов глав субъектов. По мнению В.В.Путина причиной реформы стала необходимость создания «эффективной системы внутренней безопасности и укрепления государственных»¹²⁷. Кроме того, была создана «Комиссия

¹²⁴ Обнародована записка Басаева Путину по Беслану. [Электронный ресурс] // Newsru.com. 29.06.2006. URL: <http://www.newsru.com/russia/29jun2006/beslan.html> (22.04.2016).

¹²⁵ Террористический акт в Беслане. [Электронный ресурс] // Эхо Москвы. 01.09.2015. URL: <http://echo.msk.ru/blog/echomsk/1614134-echo/> (22.04.2016).

¹²⁶ URL: <http://echo.msk.ru/blog/echomsk/1614134-echo/>

¹²⁷ URL: <http://echo.msk.ru/blog/echomsk/1614134-echo/>

по вопросам координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в Южном федеральном округе» (ЮФО)» (в феврале 2006 года была преобразована в «Комиссию по вопросам улучшения социально-экономического положения в ЮФО»).

Крупных результатов в борьбе с чеченскими сепаратистами федеральный центр достиг к началу 2005 года. После смерти видных лидеров (А.А.Масхадова, Хаттаба, М.В.Бараева, Абу аль-Валида и др.) интенсивность диверсионно-террористической деятельности сепаратистов минимизировалась. Последняя масштабная операция в Кабардино-Балкарии 13 октября 2005 года завершилась провалом¹²⁸.

В 2006 году В.В.Путин подписал указ № 116 «О мерах по противодействию терроризму»¹²⁹, в связи с чем был образован Национальный антитеррористический комитет (НАК), основными задачами которого стали: «разработка мер по противодействию терроризму; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти; организация их взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и общественными организациями»¹³⁰.

17 июня 2006 года был убит Абдул-Халим Сайдулаев, т.н. «президент Ичкерии» на окраине города Аргун (Республика Чечня) в ходе боестолкновения с сотрудниками российских правоохранительных органов и силовых структур. Менее чем через месяц, 10 июля, директор ФСБ Н.Патрушев доложил Президенту об уничтожении Ш.Басаева. По данным ФСБ кроме Басаева погиб командующий Ингушским сектором Кавказского фронта И.Куштов. Смерть Басаева и других лидеров «Ичкерии» означала ликвидацию объединенных сил

¹²⁸ Конфликты между РФ и Чеченской Республикой в 1994-1996/1999-2009 годы. [Электронный ресурс] // РИА. 18.04.2011. URL: http://ria.ru/history_spravki/20110418/365668402.html (22.04.2016).

¹²⁹ О мерах по противодействию терроризму: Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. №116. [Электронный ресурс] // Российская газета. 17.02.2006. URL: <http://rg.ru/2006/02/17/antiterror-doc-dok.html> (22.04.2016).

¹³⁰ URL: <http://rg.ru/2006/02/17/antiterror-doc-dok.html>

сепаратистов и их распад на множество разрозненных группировок (например, «Имарат Кавказ»).

Ряд авторитетных западных СМИ (Washington Post, Washington Times, New York Times, London Times и др.) назвали «уничтожение Басаева большим политическим успехом Кремля и важной практической победой в борьбе с чеченским сепаратизмом»¹³¹. Эксперт московского центра Карнеги Алексей Малашенко считает, что уничтожение Басаева, ключевую фигуру в политике и военной организации «Ичкерии», стало поворотным моментом в войне с сепаратистами. С.Маркедонов, заведующий отделом проблем межнациональных отношений Института политического и военного анализа, считает, что «смерть Басаева - это символическое событие для Российского государства, поскольку он был самым жестоким из его врагов. Однако чеченский сепаратизм - только часть проблемы, с которой сегодня сталкивается Россия. Исламский экстремизм распространяется, и ликвидация Басаева не является концом терроризма»¹³².

2) «Боевые Джамааты»

Несмотря на ликвидацию федеральным центром видных лидеров чеченских сепаратистов, в Северо-Кавказском регионе оставались группировки, продолжавшие боевые действия. «Боевые джамааты» (иногда «ваххабитские джамааты») - объединения, общины радикальных мусульман-боевиков, существующие на территории Чечни, Дагестана, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Карачево-Черкесии и некоторых других субъектов РФ, вели активную деятельность как во время Второй Чеченской войны (2000-2009 гг.), так и после неё (2009-2015).

А.А.Ярлыкапов, старший научный сотрудник Центра проблем Кавказа и региональной безопасности Института международных исследований МГИМО, в статье «Северокавказские молодежные джамааты» утверждает, что

¹³¹ Своевременный триумф. [Электронный ресурс] // Lenta.ru. 11.07.2006. URL: <https://lenta.ru/articles/2006/07/11/reaction/> (24.04.2016).

¹³² URL: <https://lenta.ru/articles/2006/07/11/reaction/>

«идеология сепаратистов представляет огромную проблему для стабильности на Северном Кавказе. Дело в том, что светские националисты могут прийти к договоренности с центральной властью, сделав предметом торга тот или иной уровень автономии для своего народа или региона. С сегодняшними сепаратистами на Северном Кавказе практически невозможно договориться на этих основаниях, поскольку сама их идеология не предполагает переговоров с «безбожниками». Государство, основанное на человеческих законах, по их мнению, должно быть разрушено»¹³³.

Ярким примером деятельности боевых джамаатов могут стать события 9 февраля 2006 года, когда бойцы одного из известных джамаатов, Шелковского, напали на представителей правоохранительных органов в селе Тукуй-Мектеб Нефтекумского района Ставропольского края. В частности, данное боевое столкновение стало продолжением нападений в Нефтекумском районе: в селе Ямангой 25 августа 2005 года, 8 августа 2005 года в Каясуле, 10 августа 2005 в селе Иргаклы Степновского района, 22 августа 2005 года нападение на начальника отделения УБОП по Нефтекумскому району¹³⁴. Кроме Шелковского джамаата, среди наиболее радикальных известны джамааты «Ярмук», «Дженнет», «Ногайский джамаат», «Нохчийчоь». Так, например, глава «Ярмука», джамаата из Кабардино-Балкарии лично участвовал в чеченских войнах вместе со своими бойцами. Кроме того, 7 октября 2007 года новым «президентом» самопровозглашенного государства «Ичкерия» Доку Умаровым (в 2011 году вошёл в список 10 самых разыскиваемых преступников мира) было объявлено о создании «Имарат Кавказ» (Северокавказский Эмират), сепаратистской террористической организации, целью которой было создание независимого исламского государства на территории Северо-Кавказского региона. На основе «Ичкерии» был создан один из крупнейших джамаатов –

¹³³ Ярлыкапов А. А. Северокавказские молодежные джамааты. [Электронный ресурс] // Ино-Центр. 2008. URL: http://www.ino-center.ru/news/doc/238_yarlykapov.pdf (24.04.2016).

¹³⁴ В селе Тукуй-Мектеб в результате боя с боевиками погибли семеро милиционеров. [Электронный ресурс] // Нефтекумск.ru. 09.02.2006. URL: <http://www.neftekumsk.ru/nft/765-8584242.html> (24.04.2016).

Нохчийчоь (существовавший до 2015 года). Во время Второй Чеченской Войны, одним из главных лидеров боевиков, Хаттабом, на территории Чечни был организован «Институт «Кавказ», где молодёжь из соседних республик осваивала основы ваххабизма и обучалась навыкам ведения террористической войны и минно-взрывному делу»¹³⁵. Несмотря на активную борьбу федерального центра с подобными сепаратистскими объединениями, (было проведено большое количество боевых операций по устранению боевиков и их лидеров), боевые джамааты продолжают своё существование и сегодня.

По мнению И.П.Добаева, зам. директором Центра системных региональных исследований и прогнозирования ИППК при РГУ и ИСПИ РАН, автора 9 монографий и более 100 публикаций по проблемам радикального ислама и геополитики Кавказа, федеральный центр допустил ряд серьёзных ошибок в борьбе с радикальными группировками исламских сепаратистов. «Среди этого движения есть разные джамааты, а власти без разбору наносят удары по ним, радикализуя тех, с кем можно было бы еще поработать в идеологическом плане. Во главе этого движения в начале 90-х годов стал Мукожев, который получил образование на Востоке. Он создал Кабардино-Балкарский исламский центр, который был разгромлен властями»¹³⁶. Таким образом, можно говорить о непроработанной стратегии федерального центра, который, избрав путь радикальных мер, не только не стал искать альтернативных путей в борьбе с сепаратистскими группировками, но и, в некотором смысле, способствовал развитию сепаратистских тенденций и радикализации мусульманских сообществ.

3) Подписание международных соглашений по борьбе с терроризмом

¹³⁵ Медведев Н. П. О некоторых проблемах этнополитической стабильности на Северном Кавказе. // Политическая регионалистика и этнополитика: проблемы централизации. М.: Издательский Дом МИСиС, 2010. С. 44

¹³⁶ Волошинова В. Что такое джамаат? Интервью с Добаевым Игорем Прокопьевичем. [Электронный ресурс] // Кавказский Узел. 21.02.2005. URL: <http://werawolw.narod.ru/sociology/interethnic/SinterethnicDobaev.htm> (24.04.2016).

7 июня 2002 года государства-члены ШОС подписали Соглашение о Региональной антитеррористической структуре. РАТС является постоянно действующим органом ШОС, целью которого является сотрудничество органов безопасности государств-членов ШОС в сфере борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. В основные задачи и функции РАТС вошли: «разработка предложений и рекомендаций о развитии сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом для соответствующих структур ШОС, сбор и анализ информации (формирование банка данных РАТС), содействие компетентным органам в подготовке и проведении антитеррористических командно-штабных и оперативно-тактических учений, а также установление и поддержание рабочих контактов с международными организациями»¹³⁷

Кроме того, 27 сентября 2002 года В.В.Путин внес на ратификацию в Государственную Думу Шанхайскую конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Конвенция была подписана в Шанхае 15 июня 2001 г. Шанхайская конвенция «отвечает интересам РФ, направлена на расширение международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, отмечается в послании Президента России Председателю Государственной Думы Г.Селезневу»¹³⁸.

Ещё одним важным направлением для России в сфере борьбы с сепаратизмом стало участие в Организации Исламской Конференции. Руководство России демонстрировало всем проживающим в стране мусульманам заинтересованность в их поддержке и учёте их интересов, что на фоне налаживания диалога федерального центра с Северо-Кавказском регионом было важным шагом. Кроме этого, «Россия снимает весьма болезненный вопрос легитимности своих действий в борьбе с сепаратизмом.

¹³⁷ Ковалев А. А., Гуриева Э. Г. Институциональные основы борьбы с терроризмом в рамках Содружества Независимых Государств // Юрист-международник. – 2004. – №. 3. – С. 23.

¹³⁸ Бочков С. О, Журавель В. П., В. В. Путин и проблемы борьбы с терроризмом // Право и безопасность. Номер 1-2 (6-7). Июнь 2003. С.6

Обратите внимание - практически все страны ОИК поддержали - кто-то определенно, кто-то осторожно, - но поддержали действия России по разрешению чеченского кризиса... О каком джихаде может идти речь, если с Россией мусульманский мир»¹³⁹. Благодаря тому, что страны ОИК не стали выступать против военного решения чеченского конфликта, Россия добилась того, что сепаратисты не смогут на официальном уровне получать поддержку от стран-членов организации.

Таким образом, благодаря участию в международных организациях, Россия смогла расширить сотрудничество с зарубежными странами в сфере борьбы с сепаратизмом, что отвечало тем вызовам, которые стояли перед страной на тот момент времени и, в частности, позволило говорить о существенных успехах в войне с сепаратистами в Северо-Кавказском регионе.

Выводы

2000-2008 гг. стали самым активным и тяжёлым периодом борьбы федерального центра с сепаратизмом и его тенденциями, который преимущественно охватывал Северо-Кавказский регион. Связано это было, в первую очередь, с тем, что федеральный центр имел минимальный опыт взаимодействия с сепаратистами. Несмотря на завершённую Первую Чеченскую войну, опыт борьбы с сепаратизмом того времени нельзя назвать позитивным: плохо организованные боевые действия российской армии, игнорирование попыток чеченских сепаратистов во главе с Дудаевым в самом начале конфликта наладить диалог с Кремлем, а также избрание максимально радикального пути решения конфликта привели к началу Второй Чеченской войны, которая официально закончилась только в 2009 году, а по факту столкновения с боевиками и теракты продолжались вплоть до 2014 года.

¹³⁹ Константинов В. Восточная станция ожидания. [Электронный ресурс] // Российская газета. 23.10.2003. URL: <http://rg.ru/2003/10/23/diplomatia.html> (25.04.2016).

За время КТО был организован и проведён ряд успешных боевых операций, в ходе которых были уничтожены основные силы боевиков и их лидеры (вплоть до смерти «генерала Ичкерии» Ш.Басаева), благодаря чему сепаратистские тенденции в Северо-Кавказском регионе заметно снизились. В ходе событий в Чечне боевые подразделения армии РФ и ФСБ получили ценный опыт в борьбе с бандформированиями, терроризмом и экстремизмом. Кроме того, были проведены реформы, инициированные Президентом РФ, результатом которых стало повышение эффективности силовых и правоохранительных структур, а также появление таких новых органов как Национальный антитеррористический комитет (НАК).

Важным шагом в борьбе с сепаратизмом, терроризмом и экстремизмом стало участие России в международных организациях и объединениях, что позволило расширить возможности сотрудничества в данной сфере с зарубежными странами. Это дало России влияние, ресурсы, опыт и знания, которые были необходимы для успешной борьбы с сепаратистами в ближайшей и долгосрочной перспективах.

Однако, несмотря на успехи, федеральный центр столкнулся с тем, что сепаратистские движения продолжили своё существование и деятельность в виде «боевых джамаатов», некоторые из которых обладали достаточно высоким потенциалом и влиянием (например, «Нохчийчоь»). Предположительно, одной из причин развития радикальных боевых джамаатов стала бескомпромиссная политика федерального центра, который вступал в борьбу с любыми исламскими объединениями (как радикальными, так и умеренными), которые так или иначе проявляли тенденции к сепаратизму. Факты существования и развития боевых джамаатов продемонстрировали федеральному центру необходимость тщательно продумывать политику и активно совершенствовать методы борьбы с сепаратизмом, чтобы иметь возможность в дальнейшем эффективно отвечать на стоящие перед государством вызовы.

3.2. Сепаратистские тенденции в 2008-2012 гг.

16 апреля 2009 года было принято официальное решение о завершении КТО в Чечне. В связи с этим, президент РФ Д.А.Медведев попросил главу ФСБ, А.В.Бортникова, доложить об оперативной обстановке в Северо-Кавказском регионе, а также в Республике Чечня, где были завершены боевые действия. 4 июня 2009 года Бортников заявил, что "если говорить об отмене режима КТО в Чеченской республике, то я хочу сказать, что ситуация находится под контролем"¹⁴⁰. Однако, несмотря на официальное заявление о завершении войны с оставшимися силами сепаратистов, события 2009 и последующих годов продемонстрировало то, что конфликт не был завершён, в регионе до сих пор активно действовали «боевые джамааты» и группировки, чьи боевики занимались организацией нападений на населённые пункты и представителей федерального центра в Чечне, Ингушетии, Дагестане и Кабардино-Балкарии.

1) Сохранение сепаратистских тенденций в Северо-Кавказском регионе

В день отмены КТО, 16 апреля 2009 года, в окрестностях селения Дай Шатойского района (Чечня) произошло боевое столкновение между сепаратистами и силами федерального центра, в ходе которого боевикам удалось скрыться¹⁴¹. Ранее, 13 апреля в Урус-Мартановском районе республики Чечня две группы боевиков совершили нападение на представителей армии РФ. Кроме того, «анализ данных за 2008 и начало 2009 года указывают на то, что ситуация в Чечне все еще нестабильна. Так, за 2008 год в Чечне были убиты как минимум 226 милиционеров и военнослужащих, ранены - не менее 420. Произошло 39 терактов, как минимум еще 10 было предотвращено. Согласно официальным данным, только за первые две недели марта текущего года в

¹⁴⁰ Ситуация в Чечне после отмены режима КТО находится под контролем – ФСБ. [Электронный ресурс] // РИА. 04.06.2009. URL: http://ria.ru/defense_safety/20090604/173247096.html (25.04.2016).

¹⁴¹ В Чечне после отмены режима КТО произошло боестолкновение. [Электронный ресурс] // Кавказский узел. 17.04.2009. URL: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/153047> (25.04.2016).

Чечне по подозрению в причастности к боевикам и пособничестве вооруженных формированиям были задержаны не менее двадцати человек. Похищения людей также остаются в республике актуальной проблемой: всего за год было похищено 42 человека»¹⁴².

Кроме Республики Чечня, за 2008 год напряженная ситуации наблюдалась в таких точках как:

- Ингушетия (совершён 61 теракт, предотвращён 31 теракт, как минимум 15 спецопераций проведено). По словам первого заместителя руководителя следственного управления Следственного комитета, при прокуратуре (СКП) РФ по республике Усмана Белхароева, «в результате вооруженных нападений в минувшем году ранено 167 сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих, тогда как за весь 2007 год было зарегистрировано 80 подобных происшествий. Убиты в 2007 году 32 сотрудника силовых структур, а за 2008 год - свыше 70»¹⁴³. Кроме того, прокурор Ингушетии Юрий Турыгин заявил, что активизация боевых группировок в Ингушетии «может привести к серьезной дестабилизации ситуации, как в самой республике, так и на территории Северо-Кавказского региона в целом»¹⁴⁴.

- Дагестан (совершено 12 терактов, не менее 14 терактов предотвращено, как минимум 17 спецопераций проведено). Министр внутренних дел Дагестана Адильгерей Магомедтагиров заявлял в конце ноября 2008 года, что «в Дагестане действуют 7 экстремистских группировок»¹⁴⁵. В 2010 году, А.В.Бортников, глава ФСБ, отметил, что «число атак террористов выросло: так,

¹⁴² В Чечне после отмены режима КТО произошло боестолкновение. [Электронный ресурс] // Кавказский узел. 17.04.2009. URL: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/153047> (25.04.2016).

¹⁴³ Северный Кавказ - 2008: год неоконченной войны. [Электронный ресурс] // Кавказский узел. 07.01.2009. URL: http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/north-caucasus-itogi_2008 (25.04.2016).

¹⁴⁴ Турыгин: обстановка в Ингушетии ведет к дестабилизации ситуации на Северном Кавказе. [Электронный ресурс] // Кавказский узел. 09.11.2008. URL: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/143875> (25.04.2016).

¹⁴⁵ Северный Кавказ - 2008: год неоконченной войны. [Электронный ресурс] // Кавказский узел. 07.01.2009. URL: http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/north-caucasus-itogi_2008 (25.04.2016).

в 2009 году в Дагестане их было зафиксировано 38, а с начала 2010 года уже произошло 47»¹⁴⁶.

- Северная Осетия (убито не менее 6 представителей правоохранительных органов, было совершено не менее 8 покушений на представителей власти, большинство из которых были успешны).

- Кабардино-Балкария (совершено 11 терактов, лишь 1 теракт предотвращен, проведено как минимум 6 спецопераций, убито 13 представителей правоохранительных органов).

Кроме того, после официального завершения КТО в Чечне 16 апреля, на отдельных территориях несколько раз временно вводился режим КТО. 20 апреля режим КТО был введен в Итум-Калинском и, частично, в Веденском районах Республики Чечня. Спустя три дня, 23 апреля, в область действия КТО попала вся территория Веденского района, а также Шатойский и часть Шалинского района. 15 мая 2009 года в столице Республики Чечня, Грозном, произошёл теракт с участием смертника у здания МВД Чечни. В тот же день в горной части республики началась масштабная спецоперация с совместным участием подразделений МВД и федеральных сил.

В связи с подобными прецедентами, «многие жители Чечни заявляли, что не почувствовали перемен в республике после отмены КТО, а сама отмена режима, по их мнению, носила формальный характер и преследовала, в первую очередь, политические цели»¹⁴⁷. Таким образом, объявление о завершении КТО стало сигналом для российских граждан вне Северо-Кавказского региона, поскольку о сохранении напряженной ситуации в регионе жителям республик было хорошо известно. Кроме того, можно предположить, что постепенный вывод основных федеральных сил с территории республики Чечня был связан с тем, что у сепаратистов не существовало единого штаба и единой армии, а в

¹⁴⁶ ФСБ заявила о задержанных по делу о терактах в Москве и Кизляре. [Электронный ресурс] // Коммерсант.ru. 01.04.2010. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1346945> (26.04.2016).

¹⁴⁷ В Чечне проходит спецоперация. [Электронный ресурс] // Кавказский узел. 16.05.2009. URL: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/154234> (26.04.2016).

борьбе с разрозненными группировками крупные скопления военных сил были практически бесполезны.

Однако, федеральному центру было известно о существовании крупной сепаратистской террористической организации «Имарат Кавказ», образованной в 2007 году и возглавляемой Доку Умаровым, виднейшим лидером сепаратистов после Ш.Басаева. Целью организации стало установление на территории всего Северо-Кавказского региона независимого государства (халифата) и борьба с российской властью в регионе. Несмотря на то, что в основном группа действовала локально (например, теракты в Ингушетии и Дагестане в 2010 году, которые привели созданию «постоянно действующих следственно-оперативных групп, осуществляющей расследование особо тяжких преступлений и терактов»¹⁴⁸) за 2009-2011 год «Имарат Кавказ», Доку Умаров в частности, взял на себя ответственность за несколько крупных терактов вне границ Северного Кавказа: подрыв поезда «Невский Экспресс», следовавшего из Москвы в Петербург, в 2009 году, теракт в московском метро в 2010 году, теракт на центральном рынке во Владикавказе в 2010 году, а также теракт в российском аэропорту Домодедово в 2011 году.

Из всего вышесказанного следует, что официальные заявления российского руководства о стабилизации ситуации в Чечне, а также в Северо-Западном регионе, были либо преждевременны и ошибочны, либо были сделаны специально из политических соображений для снижения уровня напряженности в обществе вокруг террористической угрозы, исходящей от сепаратистов. Де факто, угроза развития тенденций сепаратизма в Северо-Кавказском регионе оставалась, на что указывают не только активные действия группировок (боевые джамаатов), но и проведение спецопераций силами федерального центра, расследования терактов и последующие ликвидации и аресты их организаторов, а также разработка альтернативной силовым методам стратегии борьбы с сепаратизмом. Доказательством может служить заявление

¹⁴⁸ В Дагестане создадут спецгруппу для постоянного расследования терактов. [Электронный ресурс] // Lenta.ru. 01.04.2010. URL: <https://lenta.ru/news/2010/04/01/group/> (26.04.2016).

А.В.Бортникова на совещании Национального антитеррористического комитета в Дагестане 1 апреля 2010 года, исходя из которого «ФСБ планирует вести борьбу с боевиками до конца», а «основным оружием в борьбе с терроризмом должны стать упреждающие меры, разъяснительные работы в СМИ, с духовенством, содействие людям, которые оступились»¹⁴⁹.

2) «Русский сепаратизм»

События 2010-2011 гг. (теракты в Москве и Владикавказе) дали импульс развитию и активизации «русского сепаратизма»: начались выступления русских националистов за отделение Северного Кавказа от России. Таким образом, возник идеалистический, но, по мнению доцента кафедры зарубежного регионоведения и внешней политики Российского государственного гуманитарного университета С.М.Маркедонова, «четкий общественно-политический запрос на сепарацию центральной части России и самого проблемного региона или в виде полного отделения северокавказских республик, или (в умеренной версии) в виде формирования особого режима их существования в составе России»¹⁵⁰. Кроме того, он приводит в поддержку своей точки зрения слова одного из главных теоретиков постсоветского транзита, российского политолога Д.Е.Фурмана: «Мы добились на Кавказе чистой формальности. В низовом русском массовом сознании присутствует понимание того, что Северный Кавказ – это не Россия. Опросы показывают, что люди Северного Кавказа для простых русских людей более чуждые, чем, скажем, украинцы или белорусы. Всякие идеи по ограничению миграции относятся к азиатам, представителям азиатских, кавказских республик и к нашему Северному Кавказу тоже»¹⁵¹. Именно этот факт, по мнению Маркедонова, создаёт условия для возникновения такого вида русского

¹⁴⁹ ФСБ заявила о задержанных по делу о терактах в Москве и Кизляре. // Коммерсант.ру. 01.04.2010. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1346945> (26.04.2016).

¹⁵⁰ Маркедонов С. Беловежское наследие. [Электронный ресурс] // Россия в глобальной политике. 23.12.2012. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Belovezhskoe-nasledie-15788> (18.04.2016).

¹⁵¹ URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Belovezhskoe-nasledie-15788>

национализма, который подразумевает не только ксенофобские настроения, но и сепаратистские идеи.

Сепаратистские идеи нашли поддержку в таких организациях как «Русский гражданский союз» и «Русское общественное движение», которые в последствие объединились в «Русскую платформу». Члены данных организаций выступают за трансформацию РФ в русское национальное демократическое государство, тем самым осуществляя отказ от модели полиэтнического федеративного государства. В качестве реализуемых на современном этапе идей, сторонники предлагают пересмотреть статус республик Северо-Кавказского региона, отменить те дотации, которые федеральный центр предоставляет этим республикам (примером является популярный лозунг националистов «Хватит кормить Кавказ!»), а в крайнем случае – рассмотреть необходимость в принудительном порядке отделить республики Северного Кавказа от Российской Федерации.

Выводы

В 2008-2012 гг. федеральный центр столкнулся с двумя серьёзными вызовами. Во-первых, борьба с сепаратистами в Северо-Кавказском регионе, несмотря на отмену режима КТО в Чечне в 2009 г, не была окончена. На фоне статистических данных, которые говорили о сохранении, а в отдельных случаях и опасного развития напряженной ситуации в регионе, федеральному центру, а в частности ФСБ, возникла необходимость пересмотра стратегии борьбы как с разрозненными (отдельные боевые джамааты), так и с крупными сепаратистскими организациями («Имарат Кавказ»), а также поиск альтернативных силовому методов, о чём заявил в 2010 году глава ФСБ А.В.Бортников.

Кроме того, появился новый источник сепаратистских тенденций – русский национализм, который в радикальной форме превращается в «русский сепаратизм». Националистические группировки, в отличие, например, от

боевых чеченских джамаатов, могут быть плохо организованы, а в ряде случаев носят спонтанный, стихийный характер (примером служат события 2010 года¹⁵²). Если целью русского национализма является защита русской нации от «инородцев», то «русский сепаратизм» допускает возможность создания отдельного русского национального государства. Важно отметить реакционный характер подобных сепаратистских течений: причиной их возникновения становится реакция русских граждан на случаи агрессивного, неправомерного поведения приезжающих из республик Северного Кавказа граждан: например, преступления, совершенные гражданами из республик Чечня или Дагестан, всегда способствуют росту националистических настроений. Таким образом, перед федеральным центром появилась необходимость противодействия не только развитию и распространению русского национализма как негативного явления для полиэтнического государства, но и сепаратистских тенденций в националистических движениях, которые являются деструктивными не только для российского общества, но и государства в целом.

¹⁵² Беспорядки на Манежной площади в Москве 11 декабря 2010 года. [Электронный ресурс] // Информационно-аналитический центра Сова. 13.12.2010. URL: <http://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/news/racism-nationalism/2010/12/d20481/> (26.04.2016).

3.3. Особенности современного сепаратизма и профилактика противодействия этой тенденции

Самым значимым событием в сфере борьбы с сепаратизмом в период 2012-2016 гг. стало введение 9 мая 2014 года уголовной ответственности за призывы к сепаратизму. Статья 280.1 УК РФ предусматривает ответственность за «публичные призывы к осуществлению действий, направленных на нарушение территориальной целостности Российской Федерации»¹⁵³. Призывы к сепаратизму в СМИ и интернет (соцсети, сайты и т.п.) наказываются либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо лишением свободы на срок до 5 лет (в первой версии закона был указан срок до 3 лет). Важно отметить, что призывом к сепаратизму считаются не только призывы к отделению республик Северного Кавказа или любого другого субъекта РФ, но и предложения и требования вернуть Крым Украине и характеристика присоединения Крыма к России как «аннексии». Любая публикация, которая призывает поставить под сомнение территориальную целостность России, может служить причиной привлечения гражданина к уголовной ответственности. Кроме того, в 2014 году был убит один из виднейших лидеров сепаратистов в Северо-Кавказском регионе – Доку Умаров. Однако, значительное ослабление сил сепаратистов поспособствовало тому, что организация «Имарат Кавказ», лидером которой был Умаров, начала активное сотрудничество с запрещённой в России организацией «Исламское государство». Вместе с этим, активизировалась организация «Всетатарский общественный центр» (ВТОЦ), которая поддержала нежелание сменить название главы республики Татарстан с «президента республики» на «главу республики» и др.

¹⁵³ Ответственность за призывы к сепаратизму. [Электронный ресурс] // Центр защиты прав СМИ. 07.07.2014. URL: http://www.mmdc.ru/consulting/common/otvetstvennost_za_prizvyvy_k_separatizmu/ (26.04.2016).

1) Уголовная ответственность за призывы к сепаратизму

Инициаторами законопроекта об уголовной ответственности за призывы к сепаратизму стали депутаты от КПРФ (в частности - Г.А.Зюганов), отстаивающие позицию, что «в действующем законодательстве не было уделено должного внимания защите территориальной целостности России»¹⁵⁴, а подобные меры «позволят предупреждать возможные сепаратистские тенденции»¹⁵⁵. Таким образом, продолжился тот курс развития методов борьбы с сепаратизмом и его тенденциями, о котором в 2010 заявлял А.В.Бортников. Кроме выстраивания вертикали власти в регионах и спецопераций в Северо-Кавказском регионе, для борьбы с тенденциями сепаратизма федеральный центр привлёк законодательную базу, которая ранее была эффективным инструментом только против терроризма или экстремизма. Важным стал и тот факт, что впервые появились меры предупреждения и профилактики сепаратистских тенденций, о чём говорили авторы законопроекта. Однако, в силу широты и расплывчатости формулировок закон может использоваться не по назначению. Так Р.Р.Ахметгалиев, правовой аналитик межрегиональной правозащитной ассоциации «Агора», считает, **что** для государственной безопасности изменения в УК не были необходимы. Уголовная ответственность по таким статьям, по его мнению, «может перерасти в борьбу с национальными активистами, учеными, журналистами - фактически депутаты предлагают наказывать за иное мнение»¹⁵⁶. Член президентского Совета по правам человека Н.К.Сванидзе также считает, что широта формулировок оставляет возможность для произвольного применения закона. Кроме того, Сванидзе считает, что «угроза не в пропаганде сепаратизма, высказываемой вслух, а в сепаратистских

¹⁵⁴ В УК добавили статью о публичных призывах к сепаратизму. [Электронный ресурс] // Lenta.ru. 30.12.2013. URL: <https://lenta.ru/news/2013/12/30/separation/> (27.04.2016).

¹⁵⁵ Дума одобрила закон об уголовном наказании за призывы к сепаратизму. [Электронный ресурс] // РИА. 17.12.2013. URL: <http://ria.ru/incidents/20131217/984693577.html> (27.04.2016).

¹⁵⁶ Пропаганду сепаратизма подводят под уголовное наказание. [Электронный ресурс] // РИА. 08.11.2013. URL: <http://ria.ru/politics/20131108/975557482.html#1> (27.04.2016).

настроениях»¹⁵⁷. Если отталкиваться от этой точки зрения, то закон действительно направлен на борьбу лишь с публичным высказыванием сепаратистских идей, но не с самими идеями. Следовательно, тема сепаратизма лишь уйдет из сферы обсуждений, что несёт за собой ряд негативных последствий. В связи с этим свои опасения выражает А.В.Черкасов, глава правозащитного центра «Мемориал»: «...Запрещая обсуждение каких-либо, пусть неприятных для нас тем, в легальном пространстве, мы выталкиваем соответствующие силы в подполье. До тех пор, пока люди говорят, они, может быть, еще не перешли к действию...»¹⁵⁸. Таким образом, введение уголовной ответственности за призывы к сепаратизму, с одной стороны, стали свидетельством расширения методов противодействия сепаратистским тенденциям, а с другой, имеет ряд недостатков, которые могут наоборот способствовать радикализации сепаратистских настроений.

21 августа 2014 года региональным управлением ФСБ Краснодарского края было возбуждено первое уголовное дело за публичные призывы к сепаратизму. Обвиняемой стала 25-летняя Дарья Полюдова, которая была одним из организаторов «Марша за федерализацию Кубани» под лозунгом «Хватит кормить Москву!», который проходил в Краснодаре 17 августа. В группе мероприятия в соцсети «Вконтакте» организаторы сообщили, что их целью является «создание Кубанской республики в составе РФ либо уравнивание в правах наших регионов с республиками»¹⁵⁹. Несмотря на то, что никаких предпосылок для реальной поддержки данного мероприятия среди населения нет, а само мероприятие было скорее провокацией, чем реальным призывом к созданию независимой республики, Полюдова была обвинена в призывах к сепаратизму. М.В.Савва, российской политолог, доктор политических наук и

¹⁵⁷ Пропаганду сепаратизма подводят под уголовное наказание. [Электронный ресурс] // РИА. 08.11.2013. URL: <http://ria.ru/politics/20131108/975557482.html#1> (27.04.2016).

¹⁵⁸ URL: <http://ria.ru/politics/20131108/975557482.html#1> (27.04.2016).

¹⁵⁹ На Кубани пройдет марш за федерализацию под лозунгом хватит кормить Москву. [Электронный ресурс] // ТСН. 13.08.2014. URL: <http://ru.tsn.ua/svit/na-kubani-proydet-marsh-za-federalizaciyu-pod-lozungom-hvatit-kormit-moskvu-381244.html> (27.04.2016).

профессор Кубанского государственного университета считает, что «...кубанские силовики путают предпосылки с проявлением сепаратизма. Поднимая «волну», они сами раскачивают лодку, на пустом месте обращая внимание протестно настроенных граждан на возможность отделения»¹⁶⁰. 21 декабря 2015 года Октябрьский суд Краснодара приговорил Полюдову к двум годам колонии-поселения, а также лишили права вести преподавательскую деятельность и работать в СМИ.

17 августа 2014 года должен был пройти «Марш за федерализацию Сибири» в Новосибирске под тем же лозунгом, что и в Краснодаре – «Хватит кормить Москву!». Однако, мероприятие не состоялось, поскольку мэрия отказалась согласовывать акцию протеста. Мэрия Новосибирска отказала организаторам «Марша за федерализацию» в согласовании акции по причине «обеспечения незыблемости конституционного строя, территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации»¹⁶¹. Кроме того, Роскомнадзор вынес предупреждения четырнадцати СМИ¹⁶² о недопустимости размещения информации о «марше за федерализацию». 5 августа в Роскомнадзор предупредил сайт "Русской службы Би-би-си"¹⁶³ о возможной блокировке из-за опубликованного на ресурсе интервью организатора мероприятия А.Лоскутова¹⁶⁴, а 1 августа интервью организатора марша Артёма

¹⁶⁰ Есть ли сепаратизм на Кубани? [Электронный ресурс] // Кавполит. 15.09.2014. URL: http://kavpolit.com/articles/est_li_separatizm_na_kubani-9451/ (28.04.2016).

¹⁶¹ Организаторы Марша за федерализацию Сибири отозвали из мэрии Новосибирска уведомление об акции. [Электронный ресурс] // Эхо Москвы. 06.08.2014. URL: <http://echo.msk.ru/news/1374214-echo.html> (28.04.2016).

¹⁶² Роскомнадзор против федерализации Сибири, оказывается. [Электронный ресурс] // Pavel Chikov (Twitter). 01.08.2014. URL: <https://twitter.com/pchikov/status/495455565586247680> (28.04.2016).

¹⁶³ Роскомнадзор может заблокировать Русскую службу Би-би-си за материал о Марше за федерализацию Сибири. [Электронный ресурс] // Гордон. 05.08.2014. URL: <http://gordonua.com/news/worldnews/roskomnadzor-mozhet-zablokirovat-russkuyu-sluzhbu-bi-bi-si-za-material-o-marshe-za-federalizaciyu-sibiri-34929.html> (28.04.2016).

¹⁶⁴ Движение за федерализацию Сибири. [Электронный ресурс] // BBC Русская служба. 02.08.2014. URL: http://www.bbc.com/russian/multimedia/2014/07/140731_siberia_federalisation (28.04.2016).

Лоскутова удалено с сайта «Slon» по требованию Генпрокуратуры¹⁶⁵. Ещё один «Марш за федерализацию» должен был пройти в Екатеринбурге, но был разогнан сотрудниками полиции. Однако, несмотря на повышенное внимание представителей власти к данным мероприятиям и их организаторам, а также задержание Д.Полудовой по статье 280.1 УК РФ, обвинений сторонников «федерализации Сибири» в призывах к сепаратизму не последовало.

По статье 280.1 УК РФ 27 ноября 2014 года был осужден депутат карельского города Суоярви В.Заваркин. Петрозаводский городской суд назначил штраф в 30 тысяч рублей, в то время как «гособвинение требовало приговорить депутата к двум годам лишения свободы условно с испытательным сроком два года»¹⁶⁶. Уголовное дело было возбуждено после выступления Заваркина на митинге за отставку главы Карелии, который проходил 20 мая. Лингвистическая экспертиза подтвердила, что в речи депутата имелось высказывание, призывающее к отсоединению Карелии от Российской Федерации.

В сентябре 2015 года по статье за призыв к сепаратизму судили председателя Всетатарского общественного центра (ВТОЦ) Р.Кашапова, который был приговорён к 3 годам лишения свободы за критику присоединения Крыма к России в соцсетях. Судом было принято решение, что Кашапов «призывал к сепаратизму и разжигал национальную ненависть»¹⁶⁷.

Последним примером уголовного дела по статье 208.1 УК РФ является возбужденное ФСБ уголовное дело за призывы к сепаратизму в отношении крымского журналиста, корреспондента проекта Радио Свобода

¹⁶⁵ Slon снял материал по требованию Генпрокуратуры. [Электронный ресурс] // Slon.ru. 01.08.2014. URL: <https://slon.ru/fast/russia/slon-snyal-material-po-trebovaniyu-genprokuratury-1137502.xhtml> (28.04.2016).

¹⁶⁶ Суд в Карелии оштрафовал депутата на 30 тыс. рублей за призыв к сепаратизму. [Электронный ресурс] // ТАСС. 27.11.2015. URL: <http://tass.ru/proisshestiya/2477836> (28.04.2016).

¹⁶⁷ В России разрешен только иностранный сепаратизм. [Электронный ресурс] // Ведомости. 17.09.2015. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/09/17/609063-v-rossii-razreshen-tolko-inostrannii-separatizm> (28.04.2016).

«Крым.Реалии» Николая Семена 19 апреля 2016 года. В связи с делом прошли обыски в Симферополе и Ялте, в процессе которых у сотрудников «Крым.Реалии» изъяли техническое оборудование. Член экспертно-консультативного совета при главе Крыма И.Рябов «спрогнозировал скорое возбуждение уголовных дел и против других журналистов»¹⁶⁸. Данное дело может служить аргументом в пользу позиции Ахметгалиева, исходя из которой новый закон используется не для реальной борьбы с сепаратизмом, а для устранения нелояльных руководству РФ представителей СМИ. Стоить отметить, что в 2016 году были совершены попытки возбудить ещё два уголовных дела за призывы к сепаратизму на журналистов Андрея Пионтковского («Эхо Москвы») 28 января¹⁶⁹ и Вячеслава Егорова («Региональные вести - Подмосковье») 18 марта¹⁷⁰, но развития обвинения не получили.

2) Активизация Всетатарского общественного центра (ВТОЦ)

24 ноября 2015 года прошла конференция "Проблемы государственности Татарстана. Как сохранить пост президента Татарстана", организованная Всетатарским общественным центром (ВТОЦ), представители которого в начале 90-ых выступали за независимость республики. На конференции сторонники ВТОЦ, в частности председатель организации Фарит Закиев, заявили о недопустимости переименования должности президента Татарстана и намерении потребовать возвращения положений в конституцию республики, которые предоставляли максимальную независимость региона от федерального

¹⁶⁸ Поклонская заявляет о возбуждении дела против крымского журналиста за «сепаратизм», по семи адресам проходят обыски. [Электронный ресурс] // Меридиан Севастополь. 19.04.2016. URL: <http://meridian.in.ua/news/24186.html> (29.04.2016).

¹⁶⁹ Госдума потребовала проверить Эхо Москвы на сепаратизм. [Электронный ресурс] // Kaliningrad Today. 28.01.2016. URL: http://kaliningradtoday.ru/russia_world/28108878/ (29.04.2016).

¹⁷⁰ Сотрудники ФСБ заподозрили главреда подмосковной газеты в призывах к сепаратизму. [Электронный ресурс] // Newsru.com. 18.03.2016. URL: <http://www.newsru.com/russia/18mar2016/separatism.html> (29.04.2016).

центра¹⁷¹. В частности, сторонники апеллируют к практике заключения договоров федерального центра с республикой Татарстан, которая берёт своё начало в 1994 году. В 2007 этот договор был завизирован, однако уровень автономности республики был значительно снижен. Кроме того, в 2017 году договор прекращает своё действие, а решение о его продлении находится на этапе обсуждения. На сегодняшний день руководство республики согласно с ВТОЦ касательно сохранения института президентства, но требования широкой автономии парламентом не рассматриваются.

Несмотря на отсутствие открытой поддержки ВТОЦ со стороны региональной власти, попытка организовать дискуссию касательно независимости Татарстана продемонстрировала существование сепаратистских тенденций, которые поддерживались в республике ещё в начале 90-ых годов. Поддержка сепаратистских настроений исходила, в частности, от Всетатарского общественного центра, поскольку на тот момент времени ВТОЦ был одной из самых влиятельных татарских национальных организаций. В 2000-ые годы организация практически никак себя не проявляла, а в 2013 году произошло заметное снижение влияния и возможностей ВТОЦ: 1) организация была лишена своего главного офиса в центре Казани, который она имела право занимать бесплатно; 2) татарским националистам запретили проводить шествия в память о жертвах при взятии Казани Иваном Грозным, которые раньше проводились ежегодно. Однако, как утверждает С.А.Сергеев, казанский политолог, профессор кафедры Социальной и политической конфликтологии КНИТУ, при том, что «у ВТОЦ нет былого политического веса, а его предложения малореалистичные...часть региональной элиты продолжает безмолвно сотрудничать с организацией. Если в России изменится политическая ситуация - программа действий уже готова»¹⁷². Кроме того, Сергеев утверждает, что ВТОЦ всегда использовался в интересах региональной

¹⁷¹ В Татарстане выражают поддержку президенту. [Электронный ресурс] // Коммерсант.ru. 25.11.2015. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2861764> (29.04.2016).

¹⁷² URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2861764> (29.04.2016).

политической элиты для демонстрации федеральному центру радикальные варианты развития диалога республики с руководством страны. Таким образом, активизация таких организаций как Всетатарский общественный центр может способствовать развитию сепаратистских тенденций.

3) Борьба с силами сепаратистов в Северо-Кавказском регионе

Осенью 2012 года, по словам Президента РФ, «в ходе оперативно-розыскных мероприятий задержано 479 бандитов, уничтожено 313 террористов, которые не пожелали сложить оружие, включая 43 главаря»¹⁷³. За 2013 год, по сообщению главы ФСБ и Национального антитеррористического комитета А.В.Бортникова, за 2013 год в Северо-Кавказском регионе «были убиты 260 боевиков, в том числе 42 лидера»¹⁷⁴. Статистика, демонстрирующая сохранение напряженности в регионе, сохраняется и сегодня¹⁷⁵. Так, например, 2 ноября 2015 года группой молодых людей было совершено покушение на главу республики Р.А.Кадырова. Кроме того, сохраняется практика ввода локальных режимов КТО: последним случаем стал ввод режима КТО в Грозном (Старопромысловский район) 8 октября 2015 года.

Важным достижением стало то, что впервые появились подтверждения успехов применения в борьбе с сепаратизмом и экстремизмом с помощью невоенных методов, которые подразумевают активное сотрудничество правоохранительных органов с представителями общественных организаций, СМИ, научного сообществ и духовенства. Так, например, в 2012 году к мирной жизни удалось вернуть не менее 72 граждан. Несмотря на это, силовые методы до сих пор являются приоритетными в борьбе с сепаратистскими тенденциями, что вызывает критику со стороны негосударственных организаций не только касательно применения подобных методов, но и их эффективности. По словам

¹⁷³ За последние несколько месяцев в России уничтожено 313 террористов. [Электронный ресурс] // ТАСС. 16.10.2012. URL: <http://tass.ru/arhiv/642245> (29.04.2016).

¹⁷⁴ Силовики отчитывают террористов. [Электронный ресурс] // Русская планета. 24.12.2013. URL: <http://rusplt.ru/society/siloviki-otchityivayut-terroristov.html> (29.04.2016).

¹⁷⁵ Чечня после КТО: война не закончена. [Электронный ресурс] // Кавказский узел. 05.02.2016. URL: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/155726/> (29.04.2016).

М.Фатуллаева, главного редактора дагестанской газеты «Настоящее время», «жители Северного Кавказа с каждым годом все больше устают от слова ликвидирован. Люди хотели бы, чтобы боевиков отлавливали и судили. Чтобы их показывали населению, объяснили, что ими двигало, когда они начали свою преступную деятельность. За последние годы обстановка в республиках практически не изменилась»¹⁷⁶. Такой же точки зрения придерживается председатель совета правозащитного центра «Мемориал» А.В.Черкасов: «Для успешной работы силовикам необходима лояльность местного населения, однако...они продолжают действовать грубыми методами, что не приносит положительных результатов»¹⁷⁷.

Крупным успехом федерального центра можно назвать ряд боевых операций, в ходе которых были ликвидированы видные лидеры боевиков. Так в апреле 2014 года глава ФСБ А.В.Бортников сообщил о том, что в «в результате проведенной оперативно-боевой работы» был ликвидирован лидер самой влиятельной сепаратистской организации Северо-Кавказского региона «Имарат Кавказ», ставший «террористом №1» после Ш.Басаева - Доку Умаров, чья смерть стала одной из важнейших побед федерального центра в борьбе с сепаратизмом. В 2015 году 13 августа в ходе спецоперации в Унцукульском районе Дагестана были ликвидированы М.Сулейманов, ставший новым лидером «Имарат Кавказ», и К.Саидов, эмир Дагестанского «Имарат Кавказ». Уничтожение последних авторитетных среди сепаратистов лидеров нанесло огромный урон развитию сепаратистских тенденций в Северо-Кавказском регионе. «Среди боевиков Северного Кавказа уже не осталось людей такого склада, как Сулейманов...у них нет больше религиозных авторитетов такого уровня - подкованных в шариате людей старшего поколения»¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Силовики отчитывают террористов. [Электронный ресурс] // Русская планета. 24.12.2013. URL: <http://rusplt.ru/society/siloviki-otchityivayut-terroristov.html> (29.04.2016).

¹⁷⁷ URL: <http://rusplt.ru/society/siloviki-otchityivayut-terroristov.html>

¹⁷⁸ Последние дни «Имарата Кавказ». [Электронный ресурс] // Газета.ru. 13.08.2015. URL: http://www.gazeta.ru/politics/2015/08/12_a_7684285.shtml (29.04.2016).

Несмотря на ослабление крупнейшей сепаратистской организации, ликвидация её лидеров повлекла за собой как положительные, так и негативные последствия. Дезорганизация структур «Имарата Кавказ» должно было ослабить сторонников сепаратистских, но лишь временно, поскольку вместе с этим возник запрос на поиск либо новых лидеров, либо новых союзников. Ответом на запрос стало сближение с запрещенной в РФ международной террористической организацией «Исламское государство» (иногда «ДАИШ», «ИГИЛ»), которое, как и «Имарат Кавказ», стремится к созданию халифата, но придерживается ультрарадикальных позиций. 23 июня 2015 года в интернете появилось видео, где часть боевиков «Имарат Кавказ» присягает лидеру «Исламского государства» Абу-Бакру аль Багдади. Кроме того, в конце июля 2015 года «лидером боевиков горной части Дагестана, по версии «Имарата Кавказ», был назначен Мухаммад Абу Дуджана Гимринский, воевавший с 2013 года в Сирии, а затем вернувшийся в Дагестан»¹⁷⁹.

Г.С.Шведов, правозащитник и журналист, главный редактор интернет-издания «Кавказский узел», считает, что существует два варианта развития сепаратистской организации «Имарат Кавказ»: «...Либо появится военный руководитель, ориентированный на изменение структуры организации и изменение ее подходов, отличных от подходов ИГИЛ. Либо организация будет сближаться с ИГИЛ, станет его подразделением или вольется в него - то есть будет закрыта. Усиление ИГИЛ хуже для россиян, потому что его цели лежат в плоскости запугивания гражданского населения. В арсенале средств для этого - методы террора, в то время как ИК пытался позиционировать себя на борьбу с органами власти, а не со всем населением страны»¹⁸⁰. Сегодня руководство РФ столкнулось с необходимостью противостоять развитию тенденций сепаратизма в ультрарадикальной форме при поддержке крупнейшей международной террористической организации «Исламское государство»,

¹⁷⁹ Последние дни «Имарата Кавказ». [Электронный ресурс] // Газета.ru. 13.08.2015. URL: http://www.gazeta.ru/politics/2015/08/12_a_7684285.shtml (29.04.2016).

¹⁸⁰ URL: http://www.gazeta.ru/politics/2015/08/12_a_7684285.shtml (29.04.2016).

которая является реальной угрозой не только для стабильности Северо-Кавказского региона и России в целом, но и, по словам главы МИД РФ С.В.Лаврова, «ключевым вызовом международной стабильности»¹⁸¹.

Выводы

За 2012-2016 гг. федеральный центр продолжил курс на развитие методов борьбы с сепаратизмом, в связи с чем в 2014 году была введена уголовная ответственность за «призывы к сепаратизму». С 2014 по 2016 было возбуждено несколько уголовных дел по нововведенной статье 208.1 УК РФ, часть из которых завершилось лишением свободы обвинённых. Пока новый закон имеет достаточно расплывчатые формулировки, что стало причиной неоднозначной реакции и критики со стороны ряда экспертов, в особенности правозащитников. Важно отметить, что в СМИ нет информации касательно дел, возбужденных по статье 208.1 УК РФ в отношении членов различных группировок, открыто поддерживающих сепаратистские идеи в Северо-Кавказском регионе, в то время как существует прецедент применения статьи в отношении лиц, критикующих присоединение Крыма к России. Следовательно, можно предположить, что новая статья, направленная на борьбу с реальными очагами сепаратизма (среди них можно назвать существующие на территории Чечни, Дагестана, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии действующие группировки и джамааты, а также деятельность сторонников «Исламского государства» в Северо-Кавказском регионе), на практике используется в отношении не представляющих реальной угрозы целостности Российской Федерации лиц, что демонстрирует необходимость в формулировке и введении поправок и уточнений для статьи 208.1 УК РФ.

В 2015 году руководство страны столкнулось с угрозой развития сепаратистских тенденций в связи с активизацией Всетатарского

¹⁸¹ Лавров назвал ключевой вызов международной стабильности. [Электронный ресурс] // Lenta.ru. 28.04.2016. URL: <https://lenta.ru/news/2016/04/28/lavrov/> (29.04.2016).

общественного центра, сторонники которого попытались поднять дискуссию о широкой автономии республики в рамках обсуждения отказа руководства республики от смены статуса «президента республики» на «главу республики». Несмотря на то, что подобные идеи не имеют сегодня популярности, необходимо учитывать то, что представители политической региональной элиты могут использовать ВТОЦ как инструмент для активизации сепаратистских тенденций в личных целях (как это было в начале 90-ых годов). В связи с этим, федеральному центру необходимо вести тщательный контроль за деятельностью национальных общественных организаций (например, АРОД «Черкесский конгресс»), но не вступать с ними в открытую конфронтацию, что может вызвать негативную реакцию как среди политической элиты, так и среди рядовых граждан.

В период 2012-2016 гг. осталось актуальным направлением борьба с сепаратистскими тенденциями в республиках Северного Кавказа. За эти годы был проведён целый ряд спецопераций, результатом которых стала ликвидация ключевых фигур крупной сепаратистской террористической организации «Имарат Кавказ» (в первую очередь, Доку Умарова). Тем не менее, угроза развития тенденций сепаратизма в регионе сохранилась в связи с сотрудничеством сепаратистов с международной террористической организацией «Исламское государство», которое обладает крупными материальными и идеологическими ресурсами, которые могут быть направлены на оснащение передовым вооружением и методичную радикализацию идей таких крупных организаций как «Имарат Кавказ», а также отдельных группировок и боевых джамаатов в Северо-Кавказском регионе. Подобное развитие событий требует от федерального центра не только разработки новой стратегии противодействия сепаратизму, но и дальнейшего развития невоенных методов борьбы и профилактики тенденций данного феномена.

ГЛАВА 4. ОРГАНИЗАЦИЯ ОТНОШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА С РЕГИОНАМИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ СЕПАРАТИЗМУ: ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Исходя из всего вышесказанного, мы видим необходимым сформулировать ряд практических рекомендаций, которые, во-первых, будут отвечать тем проблемам и угрозам, которые были освещены в работе, а во-вторых, будут соответствовать концепции «нового федерализма»¹⁸², т.е. тому курсу развития Российской Федерации, который проводится с 2000 года по сегодняшний день.

В сфере отношений федерального центра с **регионами** предлагаются следующие практические рекомендации:

- Для Российской Федерации всегда был и будет важен принцип сохранения баланса в системе отношений «центр-регионы». В связи с этим, необходимо совершенствовать систему взаимодействия федерального центра и регионов. Преимуществом Российской Федерации является то, что существующая сегодня модель отношений федерального центра с регионами является достаточно гибкой (тезис принадлежит Р.Ф.Туровскому), что даёт возможность для изменений. Кроме того, сценарий чрезмерной централизации может привести к «перегрузкам» федерального центра процессами управления.

Исходя из того, что, во-первых, в рамках «нового федерализма» необходимо сочетать централизм с поддержкой многообразия существующих в различных регионах страны интересов, взглядов и позиций, а во-вторых, на сегодняшний день существует недостаточно институтов, направленных на организацию диалога региональных политических и бизнес элит с

¹⁸² «Новый Федерализм» - концепт, возникший при В.В.Путине (2000 г.), в рамках которой путь развития Российской Федерации существенно отличается от традиционного федерализма. Есть несколько характеристик, присущих именно российскому «новому федерализму»: централизация, легализм («диктатура закона»), ассиметричный вид федерации, достижение консенсуса регионов и федерального центра при жёсткой вертикали власти и др. Концепт «нового федерализма» существует до сих пор, развиваясь и модернизируясь в меняющихся условиях существования РФ.

федеральным центром для поиска консенсусных решений актуальных проблем и возможных направлений развития регионов, мы предлагаем создать специальный консультативный орган при правительстве РФ по вопросам взаимодействия федерального центра и регионов. В этот орган для обсуждения целей, проблем и задач, которые стоят перед регионами, могли бы обращаться представители от субъектов РФ. Создание подобного органа благоприятно влияло бы на реализацию государственных программ, на сферу государственно-частного партнёрства, на процесс привлечения внутренних и внешних инвестиций. Кроме того, данное нововведение не подразумевает процесса расширения автономии регионов, что позволяет свернуть проект в случае неудачи с минимальными издержками.

Аргументом в пользу нового института представительства регионов является и отсутствие возможности продвижения инициатив в верхней палате парламента – Совете Федерации, функции которого сводятся к принятию или отклонению законопроектов. Альтернативой созданию новых представительных органов может стать расширение возможностей Совета Федерации. Подобный сценарий развития видится возможным в связи с повышенным вниманием руководства страны к данному органу, доказательством чему служат регулярные попытки реформировать Совет Федерации с целью повышения его политической значимости. Однако, стоит отметить, что какие-либо кардинальные реформы верхней палаты парламента в ближайшее время не планируются.

- В период 2000-2016 гг. обозначилась одна из ключевых на сегодняшний день особенность развития Российской Федерации – необходимость индивидуального подхода для решения проблем социально-экономического развития каждого субъекта и федерального округа. Таким образом, программы развития отдельных регионов должны естественным образом дополняться межрегиональными и федеральными программами развития, с чётким распределением «сфер ответственности» и источников финансирования между федеральным, окружным и региональными уровнями. Этой логикой, например,

руководствовало руководство страны, когда реализовывала создание «федеральных округов», наличие которых позволило оптимизировать процессы управления.

- Современный экономический кризис и его развитие продемонстрировало федеральному центру необходимость в пересмотре, реформировании системы управления и, в особенности, распределения бюджетных средств. Кроме таких «депрессивных» регионов как Дагестан или Ингушетия, где существуют серьёзные проблемы в социально-экономической сфере, по данным Федерального Казначейства «в 2015 г. дефицит бюджета имели 77 регионов»¹⁸³. Проблема дефицита бюджетов регионов (обострилась в 2013 году) и крупных кредитных долгов регионов сегодня не может быть решена без активного участия федерального центра. Дестабилизация бюджетной системы усугубляется тем, что в 2015 году стал дефицитным федеральный бюджет (дефицит составил почти 2 трлн. руб.). Суммарный долг регионов и муниципалитетов вырос за 2015 г. на «11% и составил 2,66 трлн.руб. на 1 января 2016 года»¹⁸⁴, что составляет около 3% ВВП. Проблема долга острее всего для среднеразвитых регионов, у которых собственные доходы бюджета невелики, а трансфертов относительно немного. Дальнейшее усугубление экономических проблем будет резко негативно отражаться как на состоянии проблемных регионов, так и на состоянии тех субъектов, чьё финансирование будет сокращаться в пользу менее благополучных регионов.

Мы считаем, что подобные обстоятельства способствуют взаимодействию федерального центра и регионов, в ходе которого достигаются консенсусные решения стоящих перед федерацией проблем и задач. В связи с этим, видим необходимым развивать концепцию региональных министерств (например, Министерство по развитию Дальнего Востока) или комиссий (менее затратный вариант), координационная деятельность которых способствует

¹⁸³ Зубраевич Н. В. Мониторинг кризиса и посткризисного развития регионов России. [Электронный ресурс] // Независимый институт социальной защиты. URL: http://atlas.socpol.ru/overviews/social_sphere/kris.shtml#no36 (29.04.2016).

¹⁸⁴ URL: http://atlas.socpol.ru/overviews/social_sphere/kris.shtml#no36

исполнению государственных и федеральных целевых программ. Кроме того, предлагается создать специальный координационный орган при Министерстве Финансов, работа которого смогла бы способствовать эффективному использованию и распределению бюджетных средств регионами. Предполагается, что благодаря взаимодействию регионов с подобными органами со временем удастся сократить дефицит региональных бюджетов и размер региональных долгов до минимума.

В сфере борьбы федерального центра с **сепаратизмом** и противодействия его тенденциям предлагаются следующие практические рекомендации:

- Необходимо поддерживать диалог культур, поскольку в противном случае вероятность развития сепаратистских тенденций будет достаточно велика. Диалог культур для Российской Федерации является альтернативой «единой общероссийской идеологии», создание и формулирование которой на государственном уровне запрещена Статьей 13 Конституции РФ¹⁸⁵. Существование т.н. идеологического и культурного «вакуума» в таких регионах как, например, Северный Кавказ, Сибирь, Урал, приводит к тому, что на региональные, локальные, этнические идеологии и культуру местные жители ориентируются в первую очередь, не ощущая тесной связи ни с федеральным центром, ни и с другими регионами страны. В связи с этим, во-первых, необходимо проводить как можно больше форумов, посвященных единству и солидарности всех граждан Российской Федерации, культурному обмену и знакомству людей из различных регионов России, а во-вторых, организовать обмен студентами внутри страны по примеру международного обмена студентами. Подобные меры позволят сформировать и поддерживать бренд многонационального государства, который будет положительно отражаться на общероссийской гражданской идентичности.

¹⁸⁵ Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [Электронный ресурс] // Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm> (30.04.2016).

- Необходимо прививать населению Северо-Кавказского региона гражданское самосознание и гражданскую идентичность, поскольку именно этот невоенный метод борьбы с сепаратистскими настроениями видится наиболее эффективным. Существует мнение, что причина существования сепаратистских тенденций, особенно в радикальной форме, заключается в необразованности, однако, существуют конкретные прецеденты присоединения образованных людей к сепаратистским организациям, группировкам и боевым джамаатам: дагестанец Абузагир Мантаев, получивший кандидатскую степень политических наук в Москве, стал боевиком одной из ваххабитских группировок и был убит бойцами федеральных правоохранительных органов в 2005 году; Махач Расулов, выпускник ДГУ, работавший журналистом и телеведущим, стал боевым «амиром» Махачкалы и был убит бойцами федеральных правоохранительных органов в 2006 году. Подобные случаи демонстрируют тот факт, что не столько необразованность, сколько отсутствие чувства сопричастности к гражданскому обществу является реальной причиной отказа граждан Северо-Кавказского региона от мирной жизни и присоединение к боевикам-сепаратистам.

- Существует необходимость в введении «мягкой» борьбы (невоенные, несиловые методы) с сепаратистскими тенденциями посредством ведения диалога с умеренными сепаратистскими организациями и их контролирования. Причиной конфликтов с сепаратистами может служить резко негативное отношение руководства страны к умеренным сепаратистам. Проблема заключается в том, что умеренные и радикальные сепаратистские организации никак не разграничиваются федеральным центром, в связи с чем правоохранительные силы ведут активную борьбу силовыми методами с практически любыми проявлениями сепаратизма. Таким образом, на место ликвидированных умеренных организаций приходят радикальные и ультрарадикальные группировки. И.П.Добаев, автор множества монографий и публикаций по проблемам радикального ислама и геополитики Кавказа, зам.директор Центра системных региональных исследований и

прогнозирования ИППК при РГУ и ИСПИ РАН, считает, что «...среди этого движения есть разные джамааты, а власти без разбору наносят удары по ним, радикализуя тех, с кем можно было бы еще поработать в идеологическом плане...Если мы поймем, что с этими людьми можно и нужно работать, а не таскать их по тюрьмам, то мы еще чего-то сможем достичь»¹⁸⁶.

- На сегодняшний день существует потребность в активном диалоге федерального центра с такими регионами как Сибирь и Дальний Восток. В связи с этим существует объективная необходимость в формулировке стратегии взаимодействия федерального и регионального уровней государственной власти. Важно отметить, что данная стратегия должна носить индивидуальный характер, т.е. формулироваться в отношении конкретных регионов с учётом их специфики. Отсутствие подобного рода стратегии приводит к возникновению мифа о непричастности руководства страны к жизни региона у местных жителей того или иного субъекта, что способствует развитию сепаратистских тенденций. Примером может служить существование сибирской идентичности, которая противопоставляется российской.

¹⁸⁶ Игорь Добаев: Конфессиональные факторы - не ключевая причина войны на Северном Кавказе. [Электронный ресурс] // Кавказский узел. 18.01.2005. URL: <https://www.kavkaz-uzel.ru/articles/68544/> (30.04.2016).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современное состояние процессов в области государственного строительства и выстраивания отношений между федеральным центром и регионами в рамках российской политики не позволяет говорить о стабильности, необходимой равномерному развитию государства и федерации. Мы становимся свидетелями постоянных, динамичных трансформаций федеративных отношений в связи с, во-первых, попытками руководства страны сформулировать политическую стратегию, которая отвечала бы принципам централизма, но при этом устраивала бы всех участников федеративных отношений и способствовала стабильному развитию всей страны, а во-вторых, обстоятельствами, внутренними и внешними, которые могут влиять как на федеральный центр, так и на регионы (экономический кризис, например).

Исходя из представленной в работе гипотезы, на сегодняшний день действительно существуют «разрывы», конфликтные точки федерации, в которых возникали и возникают тенденции регионализма и сепаратизма и в отношении которых федеральный центр разрабатывает и принимает те меры, которые считает необходимыми. В заключении мы приведём доказательства подтверждения данной гипотезы, которые были сформулированы в ходе исследования благодаря выполнению поставленных целей и задач.

В первой главе мы обозначили не только содержание феноменов «регионализм» и «сепаратизм» и разницу между ними, что составило основу исследования, но и те объективные причины и субъективные факторы, которые влияют на возникновение соответствующих тенденций и их активизацию. В связи с этим, федеральный центр должен исходить из того, что:

1) Существует необходимость в разграничении содержания феноменов «регионализм» и «сепаратизм». Во-первых, регионализм нейтрален по отношению к государственному целому, в рамках которого развивается, в связи с чем данный не подразумевает никаких претензий на полную территориальную и политическую независимость и попыток выйти из состава

государства, поскольку подобные действия в рамках регионализма являются абсолютно невыгодными. Феномен сепаратизма напротив, носит деструктивный характер, целью которого является достижение независимости в ходе ирреденты или сецессии. Во-вторых, сепаратизм - это открытое противостояние федеральному центру, которое, в крайнем случае, может включить в себя ведение военных действий, совершение терактов и т.п., а регионализм - это стремление региона активно развиваться через сотрудничество и диалог с федеральным центром в рамках консенсуса. В-третьих, в крайних своих проявлениях регионализм может трансформироваться в сепаратизм, однако в таком случае регионализм самоликвидируется как феномен и превращается в феномен принципиально иной - сепаратизм.

2) Существование объективных причин развития тенденций регионализма и сепаратизма демонстрирует необходимость постоянно анализировать политические и экономические процессы, которые влияют на стабильность федеративных отношений. Руководство страны должно всегда быть готовым к тем вызовам, сложностям и угрозам, которые в силу своей объективности будут неизбежно возникать на протяжении всего времени существования федерации.

3) Существование субъективных факторов, влияющих на развитие тенденций регионализма и сепаратизма, демонстрирует руководству страны необходимость либо отвечать на них компромиссными решениями (в случае регионализма), либо минимизировать не только степень значимости и влияния подобных факторов, но и их существование в целом (в случае сепаратизма). Именно субъективные факторы в сочетании с объективными причинами развития тенденций регионализма и сепаратизма способствуют переходу тенденций в форму состоявшихся феноменов, которые способны изменять (в рамках развития регионализма) или даже дестабилизировать (в рамках развития сепаратизма) федеративную систему.

Во второй главе было проанализировано взаимодействие регионов и федерального центра в рамках российской политики в период с 2000 по 2016

гг., что позволило обозначить те «разрывы», в которых тенденции регионализма могут либо возникать и развиваться, либо подавляться централистской направленностью проводимой руководством страны политикой в отношении регионов (ярким примером является политика федерального центра в период 2000-2008 гг.). Важно отметить выявленную в ходе исследования особенность взаимоотношений федерального центра и регионов в Российской Федерации: процессы развития регионалистских тенденций не только допустимы, но и отчасти поддерживаются руководством страны (доказательством тому являются процессы, проходящие в 2012-2016 гг.), поскольку достижение консенсуса выгодно обеим сторонам. Кроме того, было выдвинуто предположение, что экономический кризис сможет способствовать сотрудничеству федерального центра и регионов. Однако эти тенденции могут развиваться только под чётким контролем федерального центра, что даёт возможность предположить, что отношения регионов и федерального центра развиваются на стыке централизма и регионализма. В связи с этим существует возможность того, что в ближайшей перспективе подобный тренд продолжит существовать и развиваться.

В третьей главе был, во-первых, проанализирован процесс борьбы руководства страны с сепаратизмом с 2000 по 2016 гг., во-вторых были рассмотрены и описаны современные сепаратистские тенденции, их особенности и профилактика противодействия этим тенденциям в период с 2000 по 2016 гг., что позволило, во-первых, обозначить те «разрывы» (конфликтные точки), в которых существовали или существуют сегодня сепаратистские тенденции (например, Северо-Кавказский регион), а во-вторых, определить те методы борьбы руководства страны с сепаратизмом, которые использовались с 2000 по 2016 гг. и развиваются сегодня. В связи с этим, была обозначена проблема ограниченности методов противодействия сепаратизму, поскольку только в 2010 году, спустя год после завершения режима КТО в Чеченской Республике, в официальном дискурсе впервые стало обсуждаться использование невоенных, несиловых, методов т.н. «мягкой» борьбы с

тенденциями сепаратизма.

В четвёртой главе исследования был сформулирован ряд актуальных практических рекомендаций, касающихся сфер отношений федерального центра с регионами и борьбы федерального центра с сепаратизмом и противодействия его тенденциям, которые смогли бы помочь в разработке мер в отношении конфликтных точек федерации.

Подводя итоги исследования, важно отметить, что одной из самых важных проблем является слабая рефлексия научного и политического сообществ на протекающие в рамках федеративных отношений процессы, в связи с чем возникает отсутствие со стороны государства и общества реакции, соответствующей тем вызовам, трендам и тенденциям, которые сегодня существуют и динамично развиваются в современной российской политике. Несмотря на то, что есть целый ряд отечественных учёных современности, которые занимаются изучением как самих феноменов регионализма и сепаратизма, так и их тенденций (Фарукшин М.Х., Авдонин В.С., Баранов А.В., Дахин А.В., Макарычев А.С., Туровский Р.Ф., Бусыгина И.М., Ахметов А.А., Стрелецкий В.Н., Ковалев В.А., Смищенко Р.С., Жуков И.К., Балаян Г.Б., Щербинин Д.И., Бирюков С.В., Швецов А.Н., Медведев Н.П., Ярлыкапов А.А., Маркедонов С.М. и др.), заинтересованность в широкой дискуссии проблем, конфликтных точек, особенностей, трендов и путей дальнейшего развития российского «нового федерализма» на сегодняшний день отсутствует.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [Электронный ресурс] // Конституция Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-6.htm> - Загл. с экрана (14.04.2016).
2. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [Электронный ресурс] // Конституция Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-6.htm> - Загл. с экрана (14.04.2016).
3. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [Электронный ресурс] // Конституция Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm> - Загл. с экрана (30.04.2016).
4. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 №825. [Электронный ресурс] // Kremlin.ru. – 28.06.2007. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/25729> - Загл. с экрана (04.04.2016).
5. О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФКЗ. [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. - 22.07.2014. –

Режим доступа: <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?111603> – Загл. с экрана (14.04.2016).

6. О мерах по противодействию терроризму: Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. №116. [Электронный ресурс] // Российская газета. - 17.02.2006. – Режим доступа: <http://rg.ru/2006/02/17/antiterror-doc-dok.html> - Загл. с экрана (22.04.2016).
7. О внесении изменений в статью 2 Федерального закона О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 N 196-ФЗ. [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. - 28.06.2014. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164850/ - Загл. с экрана (14.04.2016).

Книги и периодические печатные издания

8. Авраменко А. В. Сепаратизм: сущность и проблемы // М., 1997. – 15 с.
9. Бабкин И. О. Феномен этнического сепаратизма // Автореф. канд. дисс. Ставрополь. – 2001. – Т. 1.
10. Бирюков, С. В. Регионализм в современной России: проблемы и перспективы // М.: ТЕИС, 2011. – 136 с.
11. Бочков С. О, Журавель В. П., В. В. Путин и проблемы борьбы с терроризмом // Право и безопасность. - Номер 1-2 (6-7). – Июнь 2003. – 40 с.
12. Бусыгина И.М. Концептуальные основы европейского регионализма. /в кн.: Регионы и регионализм на Западе и в России, - М., Институт Европы, 2001.
13. Бусыгина И.М. Политическая регионалистика: Учебное пособие. М.: МГИМО (У); - РОССПЭН, 2006. - С. 39-53.
14. Бусыгина И.М. Регионализм. Фонд знаний «Ломоносов» // Под ред. сообщества Политология. - 2011

- 15.Власова Е. Коррекция, а не реформа. // Российская газета. - 6.11.2008. – С. 40
- 16.Володин А.В. Региональный сепаратизм: проблемы теории и практики // М.: Диалог-МГУ, 1999. – 103 с.
- 17.Гордеев В. Дальневосточный сепаратизм: миф или реальность? // Вопросы социально-демографической истории Дальнего Востока в XX в. : Сб. науч. статей/ Ред. Н.Е. Черьолуцкая. - Владивосток, 1999. – С. 135-135
- 18.Горяинов С. Деньги террора: кто оплатил Беслан? – Европа, 2005. – 76 с.
- 19.Гумеров С.Б. Развитие федеративных отношений на современном этапе централизации власти в России // Политическая регионалистика и этнополитика: проблемы централизации. Под общей ред. Н.П. Медведева. Выпуск 8. - М.: Издательский Дом МИСиС, 2010. – 192 с.
- 20.Дергачев В.А., Вардомский Л.Б. Регионоведение. // М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. — 463 с.
- 21.Евстегнеева О.В. Современные механизмы взаимодействия федерального центра и субъектов федерации в контексте реализации права на представительство региональных интересов // Политическая регионалистика и этнополитика: проблемы централизации. Под общей ред. Н.П. Медведева. Выпуск 8. - М.: Издательский Дом МИСиС, 2010. – 192 с.
- 22.Есин Р. О. Современный регионализм: новые направления в теории. // Проблемы управления № 3 (32). - 2009. - 207 с.
- 23.Жуков И. К. Регионализация как объективный вызов российской политической системе // СПб.: Питер. – 2008. - С.15-19
- 24.Камаев Р. А. Регионализм: новая социально-экономическая реальность и новая региональная политика // Вестник Поволжского института управления. – 2011. – №. 2. – 250 с.

25. Ковалев А. А., Гуриева Э. Г. Институциональные основы борьбы с терроризмом в рамках Содружества Независимых Государств // Юрист-международник. – 2004. – № 3. – 30 с.
26. Коньков А.Е. Федеральный центр и регионы России: меняющиеся отношения. // Россия и современный мир – 2012. – № 3. - 23 с.
27. Купряшин Г. Л. и др. Введение в политологию: словарь-справочник // под ред. А. И. Пугачева. М.: Аспект Пресс. – 1996. – 264
28. Макарычев А.С. Влияние зарубежных концепций на развитие российского регионализма // Сравнительный регионализм: Россия – СНГ – Запад. - Н.Новгород, 1997. – 129 с.
29. Медведев Н.П. О некоторых проблемах этнополитической стабильности на Северном Кавказе. // Политическая регионалистика и этнополитика: проблемы централизации. - Под общей ред. Н.П. Медведева. - Выпуск 8. - М.: Издательский Дом МИСиС, 2010. – 192 с.
30. Морошкина М. В. Исследование различий в развитии российских регионов на основе анализа динамики и уровня валового регионального продукта // Труды Карельского научного центра Российской академии наук. – 2013. – № 5.
31. Политика. Толковый словарь. // М.: ИНФРА-М, Издательство Весь Мир. - 2001.
32. Бусыгина И. , Филиппов М. Политическая модернизация государства в России: необходимость, направления, издержки, риски // М.: Фонд «Либеральная миссия», 2012. — 224 с.
33. Политическая энциклопедия. В 2-х т. // Нац. обществ.-науч. фонд; рук. проекта Г.Ю Семитин; науч.-ред. совет: пред. совета Г.Ю. Семитин. – М.: Мысли, 1999. – Т. 2. – 701 с.
34. Смирнов Р. Генерал, вернувшийся в Ульяновск. // РФ сегодня. - 2002. - № 4. - С. 36.

- 35.Смищенко Р.С. Регионализм и модели регионализации в сравнительной перспективе // Изв. Алтайского гос. ун-та. Политология. – 2011. - № 4-2 – С. 89
- 36.Сначала – свободный человек, потом – свободная страна. // Российская газета. – 11.11.2010. - М., 2010. - №5334 (255).
- 37.Стрелецкий В. Н. Культурный регионализм: сущность понятия, проблемы изучения и система индикаторов // Псковский регионологический журнал. – 2012. – №. 14. – С. 9-16
- 38.Тишков В.А. Этнология и политика. Научная публицистика. // М.: Наука. 2001. – 240 с.
- 39.Туровский Р.Ф. Механизм представительства региональных интересов на федеральном уровне в России: проблемы и пути их решения. // Регионалистика и этнополитология. – М., 2008. – 31 с.
- 40.Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: учеб. пособие для вузов. // М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – 792 с.
- 41.Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. // М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – 400 с.
- 42.Федерализм и этническое разнообразие в России. // Под ред. И. Бусыгиной и А. Хайнеманна-Грюдера. — М: РОССПЭН, 2010. – 216 с.
- 43.Федотов Д. Ю. Политические и экономические аспекты взаимоотношений федерального центра и регионов //Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2009. – №. 6.
- 44.Швецов А.Н. Традиционный централизм или новый регионализм: подходы к обеспечению территориального развития // Регион: экономика и социология. - 2007. - №. 1. - 309 с.
- 45.Яценко Н. Е. Толковый словарь обществоведческих терминов. // М.: Лань, 1999. – 528 с.

Диссертационные работы

46. Ахметов А. А. Сепаратизм в России и на постсоветском пространстве и пути его преодоления : дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук. - Моск. гос. обл. ун-т., - Москва, 2013. – 184 с.
47. Балаян Г. Б. Национально-этнический сепаратизм в России : дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук. - Моск. гос. техн. ун-т им. Н.Э. Баумана. - Москва, 2001. – 146 с.
48. Домарева М. А. Сепаратизм в постсоветской России: факторы возникновения, функционирования и нейтрализации : дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук. - Рос. гос. соц. ун-т., 2004. – 167 с.
49. Козлов П. А. Региональная политика современной России : институализация форм федерального вмешательства : дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук. – М., 2004. – 176 с.
50. Щербинин Д. И., Конфликтный потенциал современного сибирского сепаратизма (по материалам социологических исследований в Алтайском и Красноярском краях, республики Алтай, Кемеровской и Читинской областях) : дис. на соискание учен. степени канд. соц. Наук - Алт. гос. ун-т. - Барнаул, 2010. – 175 с.

Источники на электронных носителях

51. Slon снял материал по требованию Генпрокуратуры. [Электронный ресурс] // Slon.ru. - 01.08.2014. – Режим доступа: <https://slon.ru/fast/russia/slon-snyal-material-po-trebovaniyu-genprokuratury-1137502.xhtml> - Загл. с экрана (28.04.2016).
52. Арест губернатора Гайзера: криминал или политика? [Электронный ресурс] // BBC Русская служба. - 21.09.2015. - Режим доступа: http://www.bbc.com/russian/russia/2015/09/150921_russia_governor_arrest - Загл. с экрана (18.04.2016).

53. Архив голосований [Электронный ресурс] // Бабр.ру. – РИЦ. Сибирь – Режим доступа: <http://babr.ru/> - Загл. с экрана (19.03.2016).
54. Баранов Н.А. Курс Политическая регионалистика. [Электронный ресурс] // 2012. - Режим доступа: <http://nicbar.ru/region.htm> - Загл. с экрана. (11.02.2016).
55. Беспорядки на Манежной площади в Москве 11 декабря 2010 года. [Электронный ресурс] // Сова. - 13.12.2010. – Режим доступа: <http://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/news/racism-nationalism/2010/12/d20481/> - Загл. с экрана (26.04.2016).
56. Бирюков С. В. В поисках русского регионализма: выйти из квадрата. [Электронный ресурс] // Агентство политических новостей. 11.12.2008. - Режим доступа: <http://www.apn.ru/column/print20989.htm> - Загл. с экрана. (01.03.2016).
57. Борис Ельцин: Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить. [Электронный ресурс] // Ельцин Центр. 06.08.2015. - Режим доступа: <http://yeltsin.ru/event/boris-elcin-berite-stolko-suverineteta-skolko-smozhete-proglotit/> - Загл. с экрана. (15.03.2016).
58. В Дагестане создадут спецгруппу для постоянного расследования терактов. [Электронный ресурс] // Lenta.ru. - 01.04.2010. – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2010/04/01/group/> - Загл. с экрана (26.04.2016).
59. В Крыму не хватает желающих руководить. [Электронный ресурс] // Коммерсант.ru. - 09.11.2015. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2849826> - Загл. с экрана (15.04.2016).
60. В России разрешен только иностранный сепаратизм. [Электронный ресурс] // Ведомости. - 17.09.2015. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/09/17/609063-v-rossii-razreshen-tolko-inostrannii-separatizm> - Загл. с экрана (28.04.2016).
61. В РФ появится новая национальность «сибиряк», считает глава Росстата. [Электронный ресурс] // РИА. 04.04.2011. - Режим доступа: <http://ria.ru/society/20110404/360979574.html> - Загл. с экрана. (19.03.2016).

62. В селе Тукуй-Мектеб в результате боя с боевиками погибли семеро милиционеров. [Электронный ресурс] // Нефтекумск.ru. - 09.02.2006. - Режим доступа: <http://www.neftekumsk.ru/nft/765-8584242.html> - Загл. с экрана (24.04.2016).
63. В Татарстане выражают поддержку президенту. [Электронный ресурс] // Коммерсант.ru. - 25.11.2015. - Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2861764> - Загл. с экрана (29.04.2016).
64. В течение ближайших двух лет президентская квота сенаторов в Совете Федерации заполняться не будет. [Электронный ресурс] // Независимая газета. - 20.11.2014. - Режим доступа: http://www.ng.ru/politics/2014-11-20/2_sovfed.html - Загл. с экрана (15.04.2016).
65. В Чечне после отмены режима КТО произошло боестолкновение. [Электронный ресурс] // Кавказский узел. - 17.04.2009. - Режим доступа: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/153047> - Загл. с экрана (25.04.2016).
66. В Чечне проходит спецоперация. [Электронный ресурс] // Кавказский узел. - 16.05.2009. - Режим доступа: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/154234> - Загл. с экрана (26.04.2016).
67. Возвращение старого института: прямые выборы губернаторов. [Электронный ресурс] // Архивный сайт МГИМО. - 19.12.12. - Режим доступа: <http://old.mgimo.ru/news/experts/document233974.phtml> - Загл. с экрана (15.04.2016).
68. Войтенко В.П. Регионы России: итоги 2015 года. [Электронный ресурс] // Центр Сулакшина. - 08.01.2016. - Режим доступа: <http://rusrand.ru/analytcs/regiony-rossii-itogi-2015-goda> - Загл. с экрана (16.04.2016).
69. Волошинова В. Что такое джамаат? Интервью с Добаевым Игорем Прокопьевичем. [Электронный ресурс] // Кавказский Узел. - 21.02.2005. - Режим доступа: <http://werawolw.narod.ru/sociology/interethnic/SinterethnicDobaev.htm> - Загл. с экрана (24.04.2016).

70. Все пустое. Реформа Совета Федерации оказалась полумерой. [Электронный ресурс] // Lenta.ru. – 28.06.2012. – Режим доступа: <https://lenta.ru/articles/2012/06/28/sovfed/> - Загл. с экрана (16.04.2016).
71. Вторая чеченская война официально завершена. [Электронный ресурс] // РИА. – 16.04.2009. – Режим доступа: <http://ria.ru/analytics/20090416/168270914.html> – Загл. с экрана (21.04.2016).
72. Гаганов А. Законодательные итоги 2014 года. [Электронный ресурс] // Центр Сулакшина. – 01.01.2015. – Режим доступа: <http://rusrand.ru/analytics/zakonodatelnye-itogi-2014-goda> - Загл. с экрана (14.04.2016).
73. Госдума обсудит законопроект о названиях должностей глав субъектов РФ [Электронный ресурс] // РИА. – 01.11.2010. – Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20101101/291384233.html#ixzz45XrubBU8> – Загл. с экрана (15.04.2016).
74. Госдума потребовала проверить Эхо Москвы на сепаратизм. [Электронный ресурс] // Kaliningrad Today. - 28.01.2016. – Режим доступа: http://kaliningradtoday.ru/russia_world/28108878/ - Загл. с экрана (29.04.2016).
75. Движение за федерализацию Сибири. [Электронный ресурс] // BBC Русская служба. – 02.08.2014. – Режим доступа: http://www.bbc.com/russian/multimedia/2014/07/140731_siberia_federalisation - Загл. с экрана (28.04.2016).
76. Дергачев В.А. Регионалистика. Монография. (Электронное издание на CD). — Издательский проект профессора Дергачева, 2009.
77. Дмитрий Медведев выступил на заседании Петербургского международного экономического форума. [Электронный ресурс] // Kremlin.ru. – 17.06.2011. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/11601> - Загл. с экрана. (12.04.2016).

- 78.Дорошенко А. Сепаратизм в России или берите независимости сколько хотите. [Электронный ресурс] // LB.UA. 28.04.2014. - Режим доступа: http://blogs.lb.ua/aleksey_doroshenko/264631_separatizm_rossii_berite.html - Загл. с экрана. (18.03.2016).
- 79.Дроздов Ю.И. Кто стоит за терроризмом в России?. [Электронный ресурс] // Федеральная служба безопасности РФ. 01.12.2004. - Режим доступа: http://www.fsb.ru/fsb/smi/overview/single.htm!_print%3Dtrue%26id%3D10342378@fsbSmi.html - Загл. с экрана. (22.03.2016).
- 80.Есть ли сепаратизм на Кубани? [Электронный ресурс] // Кавполит. - 15.09.2014. — Режим доступа: http://kavpolit.com/articles/est_li_separatizm_na_kubani-9451/ - Загл. с экрана (28.04.2016).
- 81.За последние несколько месяцев в России уничтожено 313 террористов. [Электронный ресурс] // ТАСС. - 16.10.2012. — Режим доступа: <http://tass.ru/arhiv/642245> - Загл. с экрана (29.04.2016).
- 82.Законодательные итоги 2014 года. [Электронный ресурс] // Центр Сулакшина. — 01.01.2015. — Режим доступа: <http://rusrand.ru/analytics/zakonodatelnye-itogi-2014-goda> - Загл. С экрана (14.04.2016).
- 83.Зубаревич Н. В. Мониторинг кризиса и посткризисного развития регионов России. [Электронный ресурс] // Независимый институт социальной политики. — Режим доступа: http://www.socpol.ru/atlas/overviews/social_sphere/kris.shtml - Зал. с экрана(25.03.2016).
- 84.Игорь Добаев: Конфессиональные факторы - не ключевая причина войны на Северном Кавказе. [Электронный ресурс] // Кавказский узел. - 18.01.2005. — Режим доступа: <https://www.kavkaz-uzel.ru/articles/68544/> - Загл. с экрана (30.04.2016).

85. Ковалев В. Регионализм против федерализма. [Электронный ресурс] // Внутренняя политика, 1999. - Режим доступа: www.rau.ru/observer/№09 - Загл. с экрана. (19.02.2016).
86. Колесниченко А. Наталья Зубаревич: Политика в отношении регионов у нас колониальная. [Электронный ресурс] // Аргументы и факты. 19.06.2014. - Режим доступа: <http://www.aif.ru/money/economy/1190456> - Загл. с экрана. (16.03.2016).
87. Константинов В. Восточная станция ожидания. [Электронный ресурс] // Российская газета. - 23.10.2003. - Режим доступа: <http://rg.ru/2003/10/23/diplomatia.html> - Загл. с экрана (25.04.2016).
88. Конституционный Суд РФ провозгласил решение по делу о проверке конституционности поправок в законы, касающиеся прямых губернаторских выборов. [Электронный ресурс] // Конституционный Суд Российской Федерации. - 24.12.2012. - Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3064> - Загл. с экрана (16.04.2016).
89. Конфликты между РФ и Чеченской Республикой в 1994-1996/1999-2009 годы. [Электронный ресурс] // РИА. - 18.04.2011. - Режим доступа: http://ria.ru/history_spravki/20110418/365668402.html - Загл. с экрана (22.04.2016).
90. Лавров назвал ключевой вызов международной стабильности. [Электронный ресурс] // Lenta.ru. - 28.04.2016. - Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2016/04/28/lavrov/> - Загл. с экрана (29.04.2016).
91. Лысенко В. В Совете Федерации. [Электронный ресурс] // Новая газета. 30.01.2006. - Режим доступа: <http://www.novayagazeta.ru/politics/32189.html> - Загл. с экрана. (01.04.2016).
92. Матвийчук А. Вопросы воспитания - за круглым столом. [Электронный ресурс] // Солдаты России. 2014. - Режим доступа: <http://www.soldatru.ru/read.php?id=2601> - Загл. с экрана. (22.03.2016).

93. Медведев Д. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года. [Электронный ресурс] // Kremlin.ru. - 05.11.2008. - Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/1968> - Загл. с экрана. (10.04.2016).
94. Медведев подписал закон о выборах губернаторов. [Электронный ресурс] // Сахалин.инфо. - 02.05.2012. - Режим доступа: <https://www.sakhalin.info/reforma/75380/> - Загл. с экрана. (12.04.2016).
95. Михайлов Р. В. Президентские сенаторы усилят роль Совета Федерации. [Электронный ресурс] // Независимая газета. - 03.03.2014. - Режим доступа: http://www.ng.ru/ideas/2014-03-03/5_sovfed.html - Загл. с экрана (14.04.2016).
96. Муниципальный фильтр на выборах губернаторов признали конституционным. [Электронный ресурс] // Lenta.ru - 24.12.2012. - Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2012/12/24/filter/> - Загл. с экрана (15.04.2016).
97. На Кубани пройдет марш за федерализацию под лозунгом хватит кормить Москву. [Электронный ресурс] // ТСН. - 13.08.2014. - Режим доступа: <http://ru.tsn.ua/svit/na-kubani-proydet-marsh-za-federalizaciyu-pod-lozungom-hvatit-kormit-moskvu-381244.html> - Загл. с экрана (27.04.2016).
98. Новосибирские депутаты не будут расследовать причины отставки Юрченко. [Электронный ресурс] // РИА. - 27.03.2014. - Режим доступа: <http://ria.ru/nsk/20140327/1001243001.html> - Загл. с экрана (17.04.2016).
99. Обнародована записка Басаева Путину по Беслану. [Электронный ресурс] // Newsru.com. - 29.06.2006. - Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/29jun2006/beslan.html> - Загл. с экрана (22.04.2016).
100. Организаторы Марша за федерализацию Сибири отозвали из мэрии Новосибирска уведомление об акции. [Электронный ресурс] // Эхо Москвы. - 06.08.2014. - Режим доступа: <http://echo.msk.ru/news/1374214-echo.html> - Загл. с экрана (28.04.2016).

101. Ответственность за призывы к сепаратизму. [Электронный ресурс] // Центр защиты прав СМИ. - 07.07.2014. – Режим доступа: http://www.mmdc.ru/consulting/common/otvetstvennost_za_prizvyvy_k_separa_tizmu/ - Загл. с экрана (26.04.2016).
102. Подосенов С. Картофелевед вместо птицевода. [Электронный ресурс] // Газета.ru. - 09.09.2014. – Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2014/09/09_a_6207741.shtml - Загл. с экрана (16.04.2016).
103. Подписан Указ об упразднении Министерства по делам Крыма. [Электронный ресурс] // Kremlin.ru. – 15.06.2015. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/49998> - Загл. с экрана (15.04.2016).
104. Поклонская заявляет о возбуждении дела против крымского журналиста за «сепаратизм», по семи адресам проходят обыски. [Электронный ресурс] // Меридиан Севастополь. - 19.04.2016. – Режим доступа: <http://meridian.in.ua/news/24186.html> - Загл. с экрана (29.04.2016).
105. Последние дни «Имарата Кавказ». [Электронный ресурс] // Газета.ru. - 13.08.2015. – Режим доступа: http://www.gazeta.ru/politics/2015/08/12_a_7684285.shtml - Загл. с экрана (29.04.2016).
106. Правительство Крыма продолжило перепалку с федеральным центром. [Электронный ресурс] // Znak.com. – 21.12.2015. – Режим доступа: https://www.znak.com/2015-12-21/pravitelstvo_kryma_prodolzhibo_perepalku_s_federalnym_centrom - Загл. с экрана (15.04.2016).
107. Президент внёс в Госдуму проект закона об изменении порядка наделения полномочиями глав регионов. [Электронный ресурс] // Kremlin.ru. – 16.01.2012. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/14286>- Загл. с экрана. (12.04.2016).

108. Пронин Ю. Государство Сибирь: факт или химера?. [Электронный ресурс] // ЦентрАзия. 23.09.2004. - Режим доступа: <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1095883260> - Загл. с экрана. (18.03.2016).
109. Пропаганду сепаратизма подводят под уголовное наказание. [Электронный ресурс] // РИА. - 08.11.2013. - Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20131108/975557482.html#1> - Загл. с экрана (27.04.2016).
110. Роскомнадзор может заблокировать Русскую службу Би-би-си за материал о Марше за федерализацию Сибири. [Электронный ресурс] // Гордон. - 05.08.2014. - Режим доступа: <http://gordonua.com/news/worldnews/roskomnadzor-mozhet-zablokirovat-russkuyu-sluzhbu-bi-bi-si-za-material-o-marshe-za-federalizaciyu-sibiri-34929.html> - Загл. с экрана (28.04.2016).
111. Роскомнадзор против федерализации Сибири, оказывается. [Электронный ресурс] // Pavel Chikov (Twitter). - 01.08.2014. - Режим доступа: <https://twitter.com/pchikov/status/495455565586247680> - Загл. с экрана (28.04.2016).
112. Своевременный триумф. [Электронный ресурс] // Lenta.ru. - 11.07.2006. - Режим доступа: <https://lenta.ru/articles/2006/07/11/reaction/> - Загл. с экрана (24.04.2016).
113. Северный Кавказ - 2008: год неоконченной войны. [Электронный ресурс] // Кавказский узел. - 07.01.2009. - Режим доступ: http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/north-caucasus-itogi_2008 - Загл. с экрана (25.04.2016).
114. Сергей Миронов: Реформы Совета Федерации не было бы без Болотной площади. [Электронный ресурс] // Mironov.ru - 28.06.2012. - Режим доступа: <http://mironov.ru/main/interview/576> - Загл. с экрана (16.04.2016).

115. Силовики отчитывают террористов. [Электронный ресурс] // Русская планета. - 24.12.2013. – Режим доступа: <http://rusplt.ru/society/siloviki-otchityivayut-terroristov.html> – Загл. с экрана (29.04.2016).
116. Ситуация в Чечне после отмены режима КТО находится под контролем – ФСБ. [Электронный ресурс] // РИА. - 04.06.2009. – Режим доступа: http://ria.ru/defense_safety/20090604/173247096.html – Загл. с экрана (25.04.2016).
117. Совет Федерации: нескончаемая реформа верхней палаты. [Электронный ресурс] // РБК. – 26.11.2012. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/politics/26/11/2012/833470.shtml> - Загл. с экрана (16.04.2016).
118. Сотрудники ФСБ заподозрили главреда подмосковной газеты в призывах к сепаратизму. [Электронный ресурс] // Newsru.com. - 18.03.2016. – Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/18mar2016/separatism.html> - Загл. с экрана (29.04.2016).
119. Столяров М.В. Новый федерализм: особенности современного этапа. [Электронный ресурс] // Казанский Центр Федерализма и Публичной Политики, Конференция 21 декабря 2004 г. «Централизация власти и перспективы российского федерализма: федеральный и региональный аспекты», Сессия II, Москва 2004. - Режим доступа: <http://www.kazanfед.ru/actions/konfer10/9/> - Загл. с экрана. (25.03.2016).
120. Суд в Карелии оштрафовал депутата на 30 тыс. рублей за призыв к сепаратизму. [Электронный ресурс] // ТАСС. - 27.11.2015. – Режим доступа: <http://tass.ru/proisshestviya/2477836> - Загл. с экрана (28.04.2016).
121. Террористический акт в Беслане. [Электронный ресурс] // Эхо Москвы. - 01.09.2015. – Режим доступа: <http://echo.msk.ru/blog/echomsk/1614134-echo/> - Загл. с экрана (22.04.2016).

122. Турыгин: обстановка в Ингушетии ведет к дестабилизации ситуации на Северном Кавказе. [Электронный ресурс] // Кавказский узел. - 09.11.2008. – Режим доступа: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/143875> - Загл. с экрана (25.04.2016).
123. УК добавили статью о публичных призывах к сепаратизму. [Электронный ресурс] // Lenta.ru. - 30.12.2013. – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2013/12/30/separation/> - Загл. с экрана (27.04.2016).
124. ФСБ заявила о задержанных по делу о терактах в Москве и Кизляре. [Электронный ресурс] // Коммерсант.ru. - 01.04.2010. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1346945> – Загл. с экрана (26.04.2016).
125. ФСБ заявила о задержанных по делу о терактах в Москве и Кизляре. [Электронный ресурс] // Коммерсант.ru. - 01.04.2010. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1346945> - Загл. с экрана (26.04.2016).
126. Чечня после КТО: война не закончена. [Электронный ресурс] // Кавказский узел. - 05.02.2016. – Режим доступа: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/155726/> - Загл. с экрана (29.04.2016).
127. Ю. Васильев. Мавзолей Денина. [Электронный ресурс] // Lenta.ru. – 10.10.2014. – Режим доступа: <https://lenta.ru/articles/2014/10/09/denin/> - Загл. с экрана (16.04.2016).
128. Ярлыкапов А. А. Северокавказские молодежные джамааты. [Электронный ресурс] // Ино-Центр. - 2008. – Режим доступа: http://www.ino-center.ru/news/doc/238_yarlykapov.pdf - Загл. с экрана (24.04.2016).